

# HET VEL VAN DE KEI

Armoedetoets van de ingrepen  
van de regering-Di Rupo in de  
werkloosheidsverzekering



Wouter Schepers & Ides Nicaise

**KU LEUVEN**

**HIVA**

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

## **HET VEL VAN DE KEI**

### **Armoedetoets van de ingrepen van de regering-Di Rupo in de werkloosheidsverzekering**

**Wouter Schepers & Ides Nicaise**

Onderzoek gefinancierd door het ACV-mecenaatskrediet

*Gepubliceerd door*  
KU Leuven  
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING  
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België  
hiva@kuleuven.be  
www.hiva.be

D/2014/4718/25 – ISBN 9789055505531

© 2014 HIVA KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.  
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

## Executive summary

De werkloosheidsverzekering staat al decennia onder toenemende druk. Vandaag heeft dit niet alleen meer te maken met de besparingswoede van de overheid, maar ook met verschuivingen in het politiek-ideologische klimaat. Het is overigens een Europese tendens.

De ideologische basis van de ‘actieve welvaartsstaat’ verschoof in de voorbije decennia van een sociaaldemocratische rechtenbenadering (de overheid staat garant voor het recht op werk) naar een neoliberale aanpak (de overheid geeft enkel financiële prikkels, onder andere door lagere uitkeringen, om ‘werk lonend te maken’ voor werkzoekenden) en in zekere mate ook naar een conservatieve aanpak (workfare: werklozen hebben zelfs de plicht om het even welk aanbod te aanvaarden om hun uitkering te verdienen).

Ook in ons land is de omslag duidelijk merkbaar. Op Vlaams niveau heeft de conservatieve workfare-ideologie haar intrede gedaan met de opname van de verplichte gemeenschapsdienst in het regeerakkoord. Op federaal vlak domineert momenteel nog de ‘werk doen lonen’-ideologie (‘making work pay’). Merkwaardig genoeg is die het sterkst merkbaar onder de regering-Di Rupo. De lijst met ingrepen is indrukwekkend:

- versterking van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen (verhoging van de uitkeringen in de eerste maanden werkloosheid, verlaging voor langdurig werklozen);
- verlenging van de wachttijd voor jongeren, verstrenging van de controle op hun inspanningen, en beperking van hun uitkeringsrechten in de tijd (het zogenaamde stelsel van inschakelingsuitkeringen);
- beperking van de brugpensioenen en verstrenging van de uitkeringsvoorwaarden (nu ‘werkloosheidsuitkering met bedrijfstoeslag’);
- beperking van de stelsels van loopbaanonderbreking en tijdskrediet;
- beperking van de ‘gelijkgestelde periodes’ in de werkloosheid voor de berekening van het pensioen;
- en tenslotte, verdere uitbreiding en intensivering van de RVA-controles en dito sancties tot alle leeftijdsgroepen.

Die neoliberale koers werd aangezwengeld door de aanbeveling van de Europese Commissie uit 2011, waarin aangedrongen werd op een verlaging van de uitkeringen voor langdurig werklozen in ons land. De voorafgaande armoedetoets, geëist door armenorganisaties en vakbonden, werd door de regering-Di Rupo nooit uitgevoerd. In dit rapport maken we het overzicht van het beperkte cijfermateriaal dat hierover beschikbaar is.

In de internationale wetenschappelijke literatuur is er echter steeds meer wetenschappelijke evidentie tegen de ‘making work pay’ ideologie. De studiediensten van de OESO en de Europese Commissie hebben toegegeven dat ze door de feiten niet bevestigd worden. In de laatste editie van ‘Employment and social developments in Europe’ (Europese Commissie, 2014) wordt een overzicht gegeven van de studies over de invloed van diverse modaliteiten van de werkloosheidsverzekering (uitkeringsniveau, -duur, enz.) op de uitstroomkansen naar werk. Zo blijkt er geen (eenzijdig) negatief verband te zijn tussen de hoogte van uitkeringen enerzijds, en de kans op uitstroomkansen uit de werkloosheid anderzijds; hetzelfde geldt voor de relatie tussen maximale uitkeringsduur en uitstroomkansen. Een aantal studies komt zelfs tot de omgekeerde conclusie: hoe

genereuzer de sociale protectie, hoe sneller de uitstroom. Die vaststelling hoeft niet te verrassen: genereuze uitkeringen laten werklozen toe om te investeren in een vervoermiddel, een internet-abonnement, kinderopvang, bijscholing, sociale contacten - en verhogen daardoor de kans op het vinden van werk. Men zou dit de 'sociale investeringsvisie' op de sociale protectie kunnen noemen.

De beleidsimplicaties van deze benadering gaan lijnrecht in tegen het gevoerde beleid in heel wat Europese landen, inclusief België. Lagere uitkeringen en strengere voorwaarden zouden volgens deze logica alleen maar de werkloosheidsduur en de armoede verhogen. Of nog anders uitgedrukt: de kortetermijnbesparingen in de werkloosheid zouden op langere termijn een boemerangeffect kunnen hebben op de begroting - nadat ze een deel van de werklozen (dieper) in de armoede hebben geduwd.

# Inhoud

<b>Executive summary</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding: de ideologische grondslagen van het werkloosheidsbeleid</b>	<b>7</b>
<b>1   De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen</b>	<b>11</b>
1.1 Algemene beschrijving van de versterkte degressiviteit	11
1.2 Verwachte effecten van de versterkte degressiviteit	15
1.3 Gesimuleerde effecten van de versterkte degressiviteit	16
1.3.1 De simulatie van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt Armoedebestrijding (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013; CRB, 2014)	17
1.3.2 Simulatie door het Federaal Planbureau en CESO KU Leuven (Dekkers et al., 2013)	24
<b>2   Hervorming van de werkloosheidsuitkeringen op basis van studies: de inschakelingsuitkering</b>	<b>27</b>
2.1 Algemene beschrijving van de hervorming	27
2.2 Verwachte effecten van de hervorming van de wachtuitkeringen	29
2.3 Geraamde effecten van de duurzame beperking van de inschakelingsuitkeringen	29
<b>3   Werkloosheid met bedrijfstoelag</b>	<b>31</b>
3.1 Algemene beschrijving van de hervorming van het brugpensioen	31
3.2 Verwachte effecten van de hervorming van de brugpensioenen	33
3.3 Gesimuleerde effecten van de hervorming van de brugpensioenen	34
3.3.1 Simulatie door het Federaal Planbureau en CESO KU Leuven (Dekkers et al., 2013)	34
3.3.2 Simulatie door de Studiecommissie voor de vergrijzing (Studiecommissie voor de Vergrijzing, 2012)	36
3.3.3 Simulatie door het Federaal Planbureau (Federaal Planbureau, 2012)	37
<b>4   Tijdskrediet en loopbaanonderbrekingen</b>	<b>39</b>
4.1 Algemene beschrijving van de hervorming van het tijdskrediet	39
4.1.1 Tijdskrediet	39
4.1.2 Loopbaanonderbreking	40
4.2 Verwachte effecten van de hervorming van tijdskrediet en loopbaanonderbreking	41
<b>5   Gelijkgestelde periodes</b>	<b>43</b>
5.1 Algemene beschrijving van de beperking van de gelijkgestelde periodes	43
5.2 Verwachte effecten van de beperking van de gelijkgestelde periodes	44
<b>6   Intensivering van het activeringsbeleid</b>	<b>45</b>
6.1 Algemene beschrijving van de opvolgingsprocedure	45
6.2 De evolutie van de interventies in het kader van de opvolgingsprocedure	46
6.3 Impact van het RVA-opvolgingsbeleid	50
<b>Besluit</b>	<b>51</b>
<b>- BIJLAGEN -</b>	<b>55</b>
bijlage 1 Beperkingen bij andere simulatiemodellen	57
<b>Referenties</b>	<b>59</b>



# Inleiding: de ideologische grondslagen van het werkloosheidsbeleid

De werkloosheidsverzekering staat sinds de crisis van 2008 onder toenemende druk. Dit heeft alles te maken met het besparingsbeleid van de overheid, maar ook met verschuivingen in het politiek-ideologische klimaat. Het is overigens een Europese tendens, waarbij de EU op de eurocrisis heeft gereageerd met een orthodoxe neoliberale besparingsstrategie. De besparingen betreffen uiteraard veel beleidsdomeinen, maar in de werkloosheidsverzekering worden ze verantwoord als activeeringsbeleid, om de weerstand tegen de getroffen maatregelen te minimaliseren.

In dit inleidend hoofdstuk gaan we kort in op de politiek-ideologische grondslagen van het activeringsdiscours, om de recente ingrepen in de werkloosheid goed te kunnen situeren. De kernboodschap luidt, dat deze ingrepen wel besparingen zullen opleveren, maar dat hun activeringseffect twijfelachtig is. In feite verhogen deze maatregelen veeleer het armoederisico onder werklozen dan hun kans op herinschakeling. De rest van het rapport focust daarom op de (verwachte) armoede-effecten van de diverse ingrepen.

De zogenaamde actieve welvaartsstaat, opvolger van de herverdelende verzorgingsstaat, werd geboren in de jaren 80 van vorige eeuw. Als gevolg van de structurele werkloosheid die na de twee grote oliecrisissen bleef aanslepen, ontstond een vrij ruime consensus dat herverdeling van inkomen naar de werklozen niet langer volstond, en dat de overheid ook kansen op werk moest herverdelen. In zijn boek 'La crise de l'état-providence' haalt Rosanvallon (1981) het paradigma waarop de sociale verzekeringen - één van de hoekstenen van het Europees Sociaal Model - gebouwd zijn, onderuit. Sociale verzekeringen berusten immers op een dubbele veronderstelling: (a) dat de sociale risico's (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) toevallig verdeeld zijn over de bevolking, en (b) dat er een voldoende mate van wederkerigheid is waardoor elkeen nu eens bijdraagt, en dan weer uitkeringen geniet. Deze dubbele voorwaarde zou maken dat iedereen baat heeft bij een mutualisering van de risico's. In werkelijkheid, zo stelt Rosanvallon, geldt die voorwaarde niet langer en zijn er nieuwe breuklijnen ontstaan tussen groepen met hoge risico's (laaggeschoolden, migranten en jongeren) en groepen met lage risico's (de rest van de bevolking). Door de aanslepende crisis werden de eerstgenoemde groepen chronisch afhankelijk van de sociale zekerheid, en waren velen zelfs niet meer in staat om, door werk en bijdragen, rechten op sociale bescherming op te bouwen. De solidariteit tussen betalers en ontvangers, en het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid, kwamen onder druk te staan.

Het antwoord was een accentverschuiving van inkomensherverdeling naar herverdeling van (kansen op) werk. Over de 'mate waarin' en de 'manier waarop' is er echter allerm minst eensgezindheid. We kunnen drie stromingen in het beleidsdiscours onderscheiden: een sociaaldemocratische, een neoliberale en een conservatieve.

- de *sociaaldemocratische* visie wordt het best verwoord door Rosanvallon's volgend boek 'La nouvelle question sociale' (Rosanvallon, 1985). Centraal staat hierin de gedachte dat het recht op arbeid, evenzeer als het recht op sociale (inkomens)bescherming, tot de fundamentele mensenrechten behoort en dat de overheid mee verantwoordelijk is voor de effectieve realisatie van dat recht.



Concreet wordt dit principe vertaald in strategieën van arbeidsherverdeling en/of van actief arbeidsmarktbeleid. Onder deze laatste categorie vallen allerlei diensten (bijscholing, kinderopvang, mobiliteit, bemiddeling, werkervaring, gesubsidieerde tewerkstelling, ...) die kwetsbare werkzoekenden moeten helpen bij hun herintegratie op de arbeidsmarkt.

- De *neoliberale* interpretatie van de actieve welvaartsstaat kent haar exponent in de Jobs Study van de OESO (1994) die de recepten van het actief arbeidsmarktbeleid weliswaar selectief overneemt (vooral directe tewerkstellingssubsidies worden als inefficiënt overboord gegooid). In een neoliberale visie wordt de overheid echter minder verantwoordelijk geacht voor de effectieve realisatie van rechten; ze wordt vooral gezien als regisseur van markten, waaronder ook de arbeidsmarkt. Het is geen toeval dat de Jobs Study vooral ‘making work pay’ (‘werk doen lonen’) als adagium lanceert. Het kernidee daarvan is dat de arbeidsmarkten te rigide geworden zijn door allerlei beschermingsmechanismen, en dat vooral het verschil tussen lonen en uitkeringen voldoende groot moet zijn om werklozen te motiveren opnieuw aan de slag te gaan. Met andere woorden de overheid heeft niet de verantwoordelijkheid om werk te creëren, maar alleen de marktwerking te bewaken. Ook het flexicurity-recept houdt in dat de marktwerking op de arbeidsmarkt moet hersteld worden, weliswaar met een voldoende sociale protectie als glijmiddel om de ongemakken van de flexibiliteit door te helpen slikken.

Het ‘making work pay’ discours van de OESO heeft tot op vandaag een grote invloed op de Europese Werkgelegenheidsstrategie, en het ‘making work pay’ adagium werd eveneens één van de vier pijlers van het EU-beleid inzake ‘modernisering van de sociale protectie’.

- Een derde variant van de actieve welvaartsstaat is de *conservatieve*, die vooral in de VS en het VK de boventoon haalt, maar ook elders in Europa steeds meer opgang maakt. Het gaat hier helemaal niet meer om het recht op arbeid, maar eerder om de ‘plicht’ tot arbeid (workfare) als tegenprestatie voor uitkeringen of diensten van de overheid. De filosofische basis van dit discours gaat terug op de 19de eeuwse ‘onderklasse-theorie’ die de oorzaken van armoede toeschreef aan moreel verval bij de armen zelf. Recente publicaties uit dezelfde stal zijn ‘The ghetto underclass’ van Wilson (1989) en ‘Leven aan de onderkant’ van Dalrymple (2001). In de aanpak van werkloosheid vertaalt dit principe zich concreet in beperking van rechten (zoals beperking van de uitkeringsduur), verscherping van de controles op het zoekgedrag, en invoering van bijkomende plichten (cf. de Britse workfare-programma’s). Workfare, een verplichte gemeenschapsdienst of onderbetaalde neparheid als voorwaarde voor het behoud van uitkeringsrechten, dient tegelijk als een (semi-punitieve) druk op werklozen om zich niet in de afhankelijkheid te nestelen, een manier om de onderste segmenten van de reguliere arbeidsmarkt te dereguleren, en een besparing op overheidsdiensten. De huidige schoolvoorbeelden daarvan zijn het Duitse systeem van mini-jobs en de Britse workfare-programma’s. Maar we denken ook aan het concept ‘participatiesamenleving’ van de regering-Rutte in Nederland, waarbij zelfs zorgbehoevende bejaarden zouden gevraagd worden om een tegenprestatie te leveren voor zorgdiensten.

Elk beleid wordt natuurlijk in zekere mate gedreven door een mix van motieven, wetenschappelijke inzichten en ideologieën; dat geldt evenzeer voor het Europese en het Belgische beleid. Toch moet helaas vastgesteld worden dat ideologie vaak de bovenhand haalt. In het Belgische werkloosheidsbeleid is de neoliberale ‘making work pay’-ideologie momenteel meer dan ooit nadrukkelijk aanwezig. Die koers werd overigens aangezwengeld door de beruchte landenspecifieke aanbeveling van de Europese Commissie in het kader van het ‘Europees Semester’ van 2011, waarin aangedrongen werd op een verlaging van de uitkeringen voor langdurig werklozen in ons land. De voorafgaande armoedetoets, geëist door armenorganisaties en vakbonden, werd door de regering nooit uitgevoerd. De bekommernis om de sociale schade van werkloosheid voor de betrokkenen te minimaliseren heeft plaats gemaakt voor een obsessie omtrent het risico van werkloosheidsvallen. Daarbij bieden anekdotische verhalen, snelle veralgemeningen en vooroordelen hardnekkig weerstand tegen wetenschappelijke inzichten.

Nochtans is er steeds meer empirische evidentie tegen de ‘making work pay’ assumpties. De studiediensten van de OESO (2006) en de Europese Commissie (2014) hebben toegegeven dat ze door de feiten niet bevestigd worden. Niet alleen is de vrees voor werkloosheidsvallen in veel gevallen een mythe of een fixatie op uitzonderingen. Tegelijk blijkt dat het gedrag van werkzoekenden veel minder gedreven wordt door de veronderstelde financiële motieven: de arbeidsvoorwaarden, de sociale contacten en verhoudingen, en de psychologische aspecten van werk (zelfwaardergevoel, burgerschap) spelen een minstens even belangrijke rol in hun keuzen. Bovendien kan van keuzen slechts sprake zijn als er ook kansen zijn om te kiezen. In de laatste editie van ‘Employment and social developments in Europe’ (Europese Commissie, 2014 – zie hoofdstuk 2, sectie 6 van) wordt een overzicht gegeven van de literatuur over de invloed van diverse modaliteiten van de werkloosheidsverzekering (uitkeringsniveau, -duur, enz.) op de uitstroomkansen naar werk. De evidentie is, zacht uitgedrukt, gemengd. Zo blijkt er geen (eenduidig) negatief verband te zijn tussen de hoogte van uitkeringen enerzijds, en de kans op uitstroomkansen uit de werkloosheid anderzijds; hetzelfde geldt voor de relatie tussen maximale uitkeringsduur en uitstroomkansen. Een aantal studies komt zelfs tot de omgekeerde conclusie: hoe genereuzer de sociale protectie, hoe sneller de uitstroom (zie ook Groenez & Nicaise, 2005). Die vaststelling hoeft niet te verrassen: genereuze uitkeringen laten werklozen toe om te investeren in een vervoermiddel, een internetabonnement, kinderopvang, bijscholing, sociale contacten - en verhogen daardoor de kans op het vinden van werk. Men zou dit de ‘sociale investeringsvisie’ op de sociale protectie kunnen noemen. De beleidsimplicaties van deze benadering gaan lijnrecht in tegen het gevoerde beleid in heel wat Europese landen. Lagere uitkeringen en strengere voorwaarden zouden volgens deze logica alleen maar de werkloosheidsduur en de armoede verhogen. Of nog anders uitgedrukt: de kortetermijnbesparingen in de werkloosheid zouden op langere termijn een boemerangeffect kunnen hebben op de begroting - nadat ze een deel van de werklozen (dieper) in de armoede hebben geduwd.



# 1 | De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen

## 1.1 Algemene beschrijving van de versterkte degressiviteit

Eén van de meest ingrijpende hervormingen met betrekking tot de werkloosheidsuitkeringen is de toename van de degressiviteit. Het federaal regeerakkoord van december 2011 voorziet een aanpassing van de werkloosheidsverzekering, in navolging van onder andere aanbevelingen van de Europese Raad. Het specifieke Belgische regime met uitkeringen die onbeperkt zijn in de tijd wordt als principe gehandhaafd, maar het bedrag van de werkloosheidsuitkering wordt meer gekoppeld aan de duur van de vooraf gewerkte periode en aan de duur van de werkloosheid zelf. Hieruit blijkt dat eens te meer wordt ingezet op activering door het hervatten van werk meer aan te moedigen dan vroeger.

Door de toegenomen variatie van de bedragen op basis van de gezinstoestand is de impact van de hervormingen verschillend per gezinssituatie waarin de werkloze zich bevindt. In wat volgt zullen de veranderingen voor alleenwonende werklozen, werklozen die samenwonen met iemand met een inkomen en werklozen die wonen in een gezin zonder ander inkomen waar nodig afzonderlijk bestudeerd worden (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 31.10.2012).

De nieuwe regeling is niet van toepassing op:

- werklozen met bedrijfstoeslag;
- jongeren met een inschakelingsuitkering (uitkeringen niet op basis van arbeid maar op basis van gevolgde studies, zie hoofdstuk 2);
- tijdelijk werklozen (economische werkloosheid, weerverlet, technische stoornis, ...);
- werklozen die minstens 20 jaar beroepsverleden hebben;
- werklozen die de leeftijd van 55 jaar bereikt hebben;
- werklozen waarbij de RVA-geneesheer een blijvende arbeidsongeschiktheid van minstens 33% vaststelt (Federale Regering, 2011).

Vooraleer deze versterkte afname van de bedragen optreedt werd het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen in de eerste 3 maanden verhoogd. Zo bedragen de werkloosheidsuitkeringen in die eerste fase 65% van het geplafonneerd loon in vergelijking met slechts 60% voordien. Buiten de verhoging van de uitkering gedurende de eerste 3 maanden van de werkloosheid verandert er niets aan de uitkeringen gedurende de eerste 14 maanden van de werkloosheid. Nadien neemt de werkloosheidsuitkering af om na een bepaalde werkloosheidsduur terug te vallen op een forfaitaire uitkering. Deze regel bestond al voor de meeste werklozen die samenwoonden met iemand met een ander inkomen. De samenwonende ouderen en personen met 33% arbeidsongeschiktheid werden tot vóór de hervorming nog ontzien, maar de nieuwe degressiviteit raakt hen ook. De hervorming zorgde verder voor een uitbreiding en veralgemening van dit principe naar de werklozen die alleenwonend zijn en naar de werklozen met een gezinslast. Volgens de nieuwe regeling zal ten laatste na 48 maanden werkloosheid de uitkering niet meer afhankelijk zijn van het vroegere loon, maar op een forfaitaire wijze vastgesteld worden.

Het nieuwe stelsel van dalende uitkeringen begint dus ten vroegste na 14 maanden werkloosheid. De forfaitaire uitkering (na maximaal 48 maanden), die ook nadien gegarandeerd blijft, bedraagt:

- 1 090,70 euro per maand voor de samenwonende werkloze indien er in het gezin geen ander inkomen is;
- 916,24 euro voor de alleenwonende werkloze;
- 483,86 euro voor de werkloze die samenwoont met iemand met een inkomen.

De snelheid waarmee de uitkering afneemt van het uitkeringsniveau in de 14de maand naar dit forfaitair bedrag is onder andere afhankelijk van het aantal jaren dat de werkloze werkte vóór hij werkloos werd. Elk gewerkt jaar geeft vanaf de 15de maand werkloosheid 2 maanden extra vooraleer die minimale uitkering bereikt wordt. Naast het beroepsverleden vóór de werkloosheid verschuift het tijdstip waarop men op de forfaitaire uitkering terugvalt ook met periodes van werk van minstens 3 maanden tijdens de werkloosheid.

Voor werklozen die samenwonen met een persoon met een inkomen kan de nieuwe regeling effect hebben vanaf november 2012. Voor de alleenwonende werklozen of de werklozen die samenwonen met iemand zonder inkomen geldt een overgangsfase. Dit impliceert dat beide groepen ten vroegste vanaf maart 2013 op de forfaitaire uitkering kunnen terugvallen (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 31.10.2012).

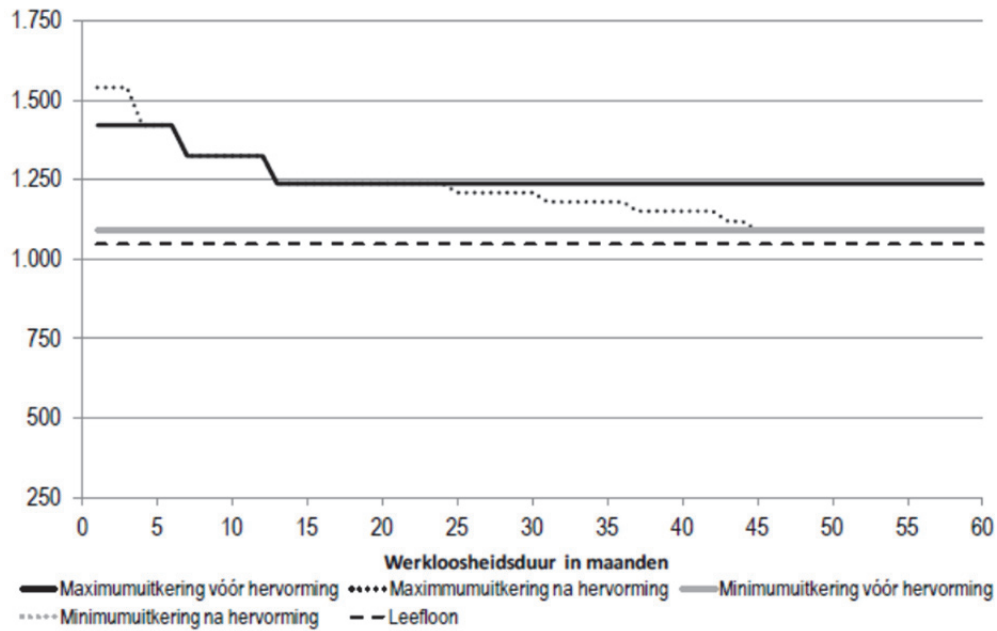
In vergelijking met de situatie vóór de hervorming zijn de belangrijkste wijzigingen:

- Een versterking van degressiviteit door:
  - de gezinshoofden en alleenwonenden voortaan te onderwerpen aan een degressiviteit in de tweede vergoedingsperiode en terug te laten vallen op een forfaitair bedrag (zoals de meeste samenwonenden);
  - een verhoging van de bedragen tijdens de eerste 3 maanden werkloosheid.
- De versnelling waarop het moment van de degressiviteit intreedt bij de samenwonenden in de tweede vergoedingsperiode doordat deze periode start met een vast deel van 3 maanden en variabel deel van 2 extra maanden per gepresteerd arbeidsjaar. Vóór de hervorming bestond het vaste gedeelte uit 2 maanden en kwamen er 3 maanden bij per gepresteerd arbeidsjaar.
- Een fasegewijs verloop van de degressiviteit in de tweede vergoedingsperiode, waarbij het bedrag van de uitkering afneemt bij elke fase.
- Een afnemend minimum voor de samenwonenden in de tweede vergoedingsperiode dat in vergelijking met de periode vóór de hervorming onder het minimum in die periode komt te liggen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013.)

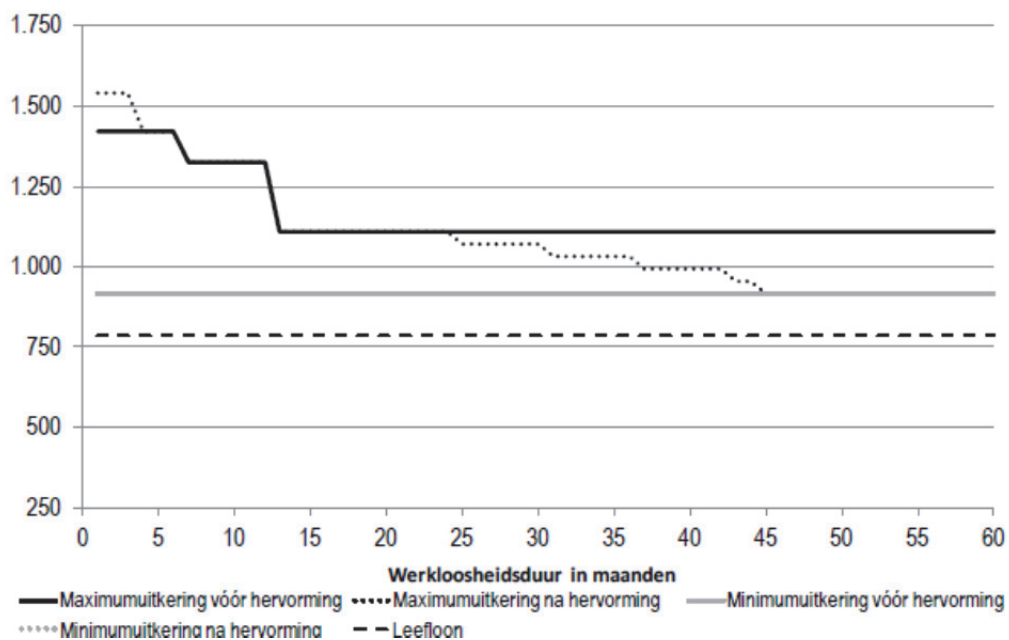
In onderstaande figuren (1A-C) wordt ter illustratie het tijdsprofiel van de minimum- en maximum-uitkering voor een werkloze met een beroepsverleden van 15 jaar weergegeven. Gezien het belang van de gezinspositie wordt het onderscheid gemaakt tussen een samenwonende met gezinslast, een alleenwonende en een samenwonende zonder gezinslast.

**Figuur 1.1** Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering voor een werkloze met een beroepsverleden van 15 jaar, vóór en na de hervorming (in prijzen van februari 2012)

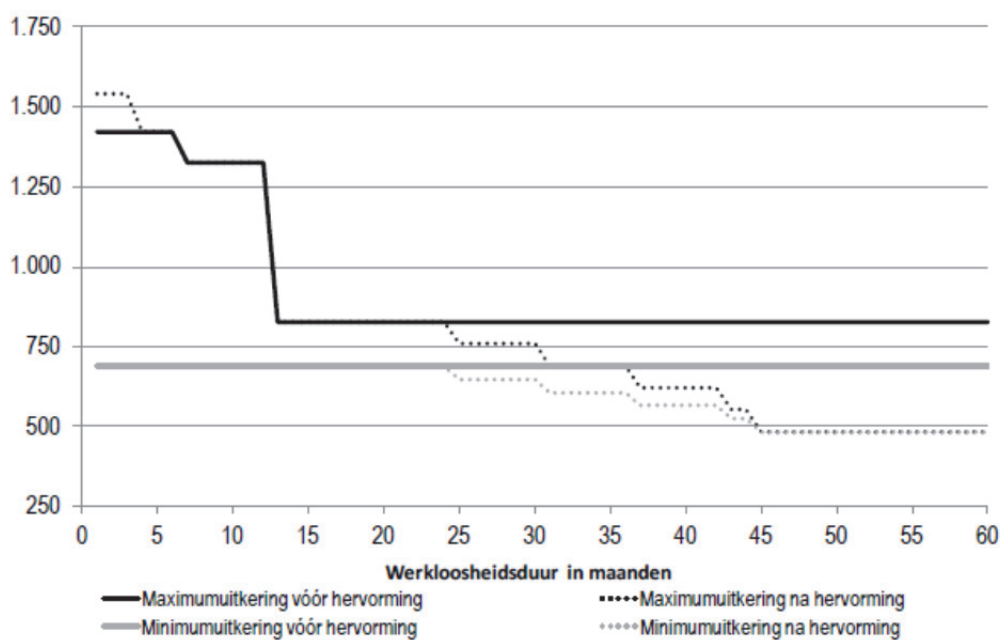
**A. Samenwonende met gezinslast**



**B. Alleenwonende**



### C. Samenwonende zonder gezinslast



Bron Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2014).

Bovenstaande figuren tonen duidelijk aan dat ook vóór de hervorming de Belgische werkloosheidsuitkeringen reeds een zeker degressief karakter hadden. Zelfs indien de overgangsmaatregelen buiten beschouwing worden gelaten zal het bedrag van de uitkering door de hervorming echter veel meer variëren in vergelijking met de situatie voordien. Dit blijkt duidelijk uit figuur 1 doordat de maximum- en minimumuitkering na de hervorming significant meer neerwaartse sprongen maken in vergelijking met de evolutie voor de hervorming. De mate waarin de versterking en veralgemeening van de degressiviteit doorweegt, is voornamelijk afhankelijk van twee elementen:

- Het niveau van de uitkering (of dat van het vroeger loon op basis waarvan de uitkering is bepaald): aangezien na de hervorming elke uitkering, ongeacht het uitkeringsniveau, evolueert naar het forfaitbedrag zal de daling na verloop van tijd sterker worden bij hoge uitkeringen in de aanvangsfase. Ook het aantal sprongen hangt ermee samen, gaande van géén enkele tot maximaal acht.
- Het gezinsstatuut: door de verschillen in het minimumbedrag variëren ook de verliezen die de verschillende gezinsposities finaal laten optekenen. Voor een gezinshoofd varieert het verlies sinds de hervorming van 0 tot 29% in vergelijking met een verliespercentage van maximum 13% vóór de hervorming. De verliespercentages van een alleenstaande schommelen tussen 0 en 41% in vergelijking met slechts 22% in het vorige stelsel. Voor een samenwonende verandert de hervorming dan weer weinig aan het uiteindelijke verlies met verliespercentages van 30 tot 69% na de hervorming en een maximum verlies van 66% ervoor. Wel treedt het verlies nu sneller op (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2014).

Naast de versterkte degressiviteit zorgde de hervorming ook voor veranderingen met betrekking tot de toegang tot de werkloosheidsuitkering. Door een verlenging van de referteperiode is het voortaan makkelijker om toegelaten worden tot het stelsel: wie jonger is dan 36, moet 12 maanden voltijdse arbeid in de laatste 21 maanden kunnen bewijzen in plaats van 18 maanden vóór de hervorming. Voor 36-49-jarigen bedraagt de nieuwe referteperiode 33 in plaats van 27 maanden voor 18 maanden werk en voor de 50-plussers wordt de periode verlengd van 36 naar 42 maanden voor 18 maanden werk. Daarenboven is de terugkeer naar de eerste vergoedingsperiode voor werklozen

die zich in de tweede of derde periode bevinden eveneens versoepeld. Door de introductie van een referteperiode mag de tewerkstelling in zekere mate onderbroken zijn. Desalniettemin passen de hervormingen in de werkloosheidsreglementering vooral in een discours van versterkte activering en controle. Dit blijkt des te meer uit de verstrenging van de criteria van werkweigering/werkverlating. Zo wordt de afstand om een werkaanbod als aanvaardbaar te beschouwen opge-trokken tot 60 km in plaats van de vroegere beperking tot 25 km. Daarnaast is er in het federale regeerakkoord beslist om de termijn in te korten vanaf dewelke een werkaanbod niet dient overeen te stemmen met het diploma of beroep: die termijn hangt af van de leeftijd en de loopbaanduur.

## 1.2 Verwachte effecten van de versterkte degressiviteit

De werkloosheidsreglementering, die al als erg complex aanvoelde, zal door de versterkte degressiviteit nog onoverzichtelijker worden. Naast de degressiviteit van de bedragen wordt de complexiteit versterkt door de toename van fasen en voorwaarden die uitmaken welke groepen vrijgesteld worden van de toepassing van de degressiviteit in de tweede vergoedingsperiode. Bijgevolg zal de complexiteit van de regelgeving tot gevolg hebben dat het in veel gevallen voor de werklozen in kwestie zeer moeilijk zal worden om een duidelijk zicht te krijgen op hun budget voor de volgende maand. Voor de meest kwetsbare werklozen in het bijzonder is het noodzakelijk om een zo exact mogelijke inschatting te hebben van hun beperkt inkomen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

Naast de vergrote onzekerheid zal de versterkte degressiviteit leiden tot een verslechtering van de inkomenssituatie van vele werklozen. In veel gevallen zal dit hen eerder verder dan dichterbij een duurzame job brengen:

- Door de lagere werkloosheidsuitkeringen kunnen de armere werklozen in een schuldenspiraal terechtkomen: de geleidelijke afname van de uitkeringen in combinatie met de onzekerheid over de toekomstige uitkering is niet bevorderlijk om mogelijke schuldeisers inschikkelijker te maken. De kans om betalingsproblemen te hebben bij de betaling van de huisvestingsfactuur en gezondheidskosten zal ook stijgen in veel gevallen.
- De degressiviteit zal de moeilijkheden vergroten om de kosten te dragen die verbonden zijn aan het werk, gaande van vervoerskosten over gebruik van telefoon en internet tot kosten voor een kinderopvang.
- Naast de financiële moeilijkheden dreigt de nieuwe regeling de capaciteiten van de werklozen aan te tasten: Voor sommige werklozen zullen de extra moeilijkheden ervoor zorgen dat de participatie aan bepaalde sociale of culturele activiteiten in gedrang komt. Toch kunnen dergelijke activiteiten belangrijk zijn doordat op die manier het informeel netwerk vergroot wordt en men sociale competenties ontwikkelt.
- Door de versterkte degressiviteit zullen meer werklozen geneigd zijn om kost wat kost een job te vinden. In bepaalde gevallen zal hen dit drijven naar minder kwaliteitsvolle jobs wat de armoede onder werkenden doet toenemen.
- Door de hervorming werd de nadruk eens te meer gelegd op de individuele plichten van de werklozen. De stigmatisering die (langdurige) werklozen ervaren kan leiden tot een verminderd zelfvertrouwen.
- De versoepeling van het begrip 'passend werkaanbod' kan een grotere mismatch tot gevolg hebben tussen de kwalificatie van de werkzoekende en de inhoud van het aangeboden werk, wat leidt tot een versnelde depreciatie van de vaardigheden van de betrokkene.

Door de versoepeling van de toegangsregels hebben personen met tijdelijke contracten meer kans om toegelaten te worden tot het stelsel. Voor personen met een zwakke arbeidsmarktpositie dreigen de toegangsvoorwaarden nog te streng te zijn. Dit komt doordat de periodes waarin zij jobs



verrichten vaak erg kort zijn en worden afgewisseld met langdurige periodes van werkloosheid (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

De hervorming van de werkloosheidsreglementering heeft ook gevolgen voor de OCMW's. De kans is groot dat een deel van de werklozen waarvan de uitkering vermindert hun toevlucht zullen zoeken tot het OCMW. Hoewel het OCMW niet altijd financiële steun zal toekennen, wordt er gevreesd voor een serieuze toename van de uitgaven. Aangezien die uitgaven deels gedragen worden door het lokale niveau zelf, zijn sommige uitbetalingsuitstellingen ondertussen al in overleg gegaan met het plaatselijke OCMW (VVSG, 19.10.2012). Hoewel het moeilijk is om de impact op langere termijn in te schatten, was in februari 2014 al duidelijk de OCMW's te maken hadden met een toename van cliënteel als gevolg van de maatregel. Van een echte toevloed was echter (nog) geen sprake doordat de werkloosheidsuitkeringen, ondanks de versterkte degressiviteit, in veel gevallen te hoog waren om een beroep te kunnen doen op een leefloon van het OCMW. Daarentegen is er wel een direct effect tussen de recente hervorming en de verhoogde tussenkomsten van OCMW's inzake de betaling van kosten voor gas, elektriciteit, water, paramedische hulp en schoolgerelateerde activiteiten (Alter Echos, 28.02.2014).

Ondanks de verwachte nefaste gevolgen van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen vinden bepaalde politieke partijen de hervorming niet ver genoeg gaan. Zowel de N-VA als Open VLD stelden in hun verkiezingsplannen namelijk voor om de werkloosheidsuitkeringen verder in de tijd te beperken (Abbeloos, 13.05.2014). In een land waar 34% van de werklozen langer dan 2 jaar werkloos is, brengt een dergelijke beperking op korte termijn zeker besparingen met zich mee. Er zijn echter ook menselijke en financiële kosten aan verbonden. Beweren dat die kosten beperkt zouden zijn is fout. Het is namelijk lang niet bewezen dat langdurige werklozen stoppen langdurig werkloos te zijn als de uitkeringen beperkt worden. Desondanks beweerde de NVA dat slechts een derde van de werklozen op het leefloon zou terugvallen als ze hun uitkering verliezen, terwijl een derde snel weer werk zou vinden. Het laatste derde zou geen beroep (kunnen) doen op het leefloon en het dus niet nodig hebben. Financiële stimulansen kunnen het gedrag van individuele werkzoekenden wel beïnvloeden, maar de te verwachten macro-effecten op hun tewerkstelling zijn verre van wat N-VA voorspelt. Zo blijkt uit studies in andere landen dat het activerings-effect van het verliezen van de uitkering zeer beperkt is. Uit een recente studie in Duitsland, waar de duur van de uitkeringen verschillend is voor verschillende leeftijdsgroepen, blijkt dat een werkloze die een half jaar langer uitkeringen kan trekken gemiddeld genomen slechts een halve maand langer werkloos is. Het beperkte effect werd bevestigd in een Oostenrijkse studie waar de uitstroom uit de werkloosheid slechts een beperkte sprong maakt op het moment dat werklozen hun uitkering verliezen. Bovendien komt in de maanden erna de uitstroom onmiddellijk weer op hetzelfde peil als in de maanden ervoor. De resultaten suggereren met andere woorden dat de meeste langdurig werklozen gewoon werkloos zullen blijven als de uitkeringen in de tijd beperkt worden. Het gevolg is dus dat die groep werklozen die buiten de werkloosheidsverzekering valt in veel gevallen een beroep moet doen op een leefloon. Dit zou de financiële last van de OCMW's nog verzwaren. Bovendien weegt het gecumuleerde inkomensverlies zwaarder door voor diegenen die langer werkloos zijn. Zij kunnen vaak ook minder een beroep doen op spaargeld, kunnen vaak niet meer lenen en belanden in een schuldenpiraal (Spinnewijn, 15.05.2014).

### **1.3 Gesimuleerde effecten van de versterkte degressiviteit**

Over de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen is er heel wat inkt gevloeid. Naast een uitgebreide discussie over de voor- en nadelen van de hervormingen is er in verschillende rapporten getracht om de effecten te simuleren. In wat volgt worden de simulaties van de Centrale

Raad voor het Bedrijfsleven en het Federaal Planbureau in samenwerking met CESO KU Leuven achtereenvolgens besproken.

### 1.3.1 De simulatie van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt Armoedebestrijding (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013; CRB, 2014)

In de beschrijving van de hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering bleek dat de speerpunt bestond in het versterken van de degressiviteit van de uitkering zodat het uitkeringsbedrag sterker gaat afnemen met de duur van de werkloosheid. Op basis van een simulatie - uitgewerkt door de FOD Sociale Zekerheid op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - werd geprobeerd om de effecten van de versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen in kaart te brengen. Ten eerste werd er nagegaan in welke mate werken voor werklozen er financieel aantrekkelijker is op geworden en of er nog sprake is van financiële vallen. Er wordt met andere woorden bestudeerd wat de werkloze financieel te winnen (of te verliezen) heeft bij zijn wedertewerkstelling, zijn zogenaamde arbeidssurplus. Ten tweede werd gekeken naar de impact van de hervorming op de inkomenspositie van de werklozen. Daarbij werd vooral stilgestaan bij de vraag in welke mate (langdurige) werklozen moeten inboeten op armoedebescherming. Concreet wordt gekeken naar de impact op het 'vermogen' van de uitkeringsbedragen om tegen armoede te beschermen en hoe dat evolueert met de uitkeringsduur.

Om een antwoord te vinden op bovenstaande vragen werd gebruikt gemaakt van het microsimulatiemodel MIMOSIS. Het model MIMOSIS maakt gebruik van een steekproef van gecodeerde administratieve gegevens van persoonlijke aard, afkomstig uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. De effecten worden in kaart gebracht door middel van een cohorte-analyse. De bestudeerde cohorte vormt een onderdeel van de ruimere MIMOSIS-steekproef en is samengesteld uit uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die op basis van arbeidsprestaties ingestroomd zijn in 2008.

Voor elk individu uit de cohorte wordt het netto-inkomen op jaarbasis (ná personenbelasting en sociale bijdragen) gesimuleerd voor het gezin als geheel, vertrekkende van de geldende regelgeving vóór en na de hervorming, in drie standaard situaties:

1. bij *volledige werkloosheid*: de uitkering wordt bepaald op basis van het laatst verdiende loon en het laatste arbeidsregime;
2. bij *voltijdse wedertewerkstelling* (d.i. 38 uren per week): het werk wordt hervat aan het laatst verdiende loon;
3. bij *halftijdse wedertewerkstelling* (d.i. 19 uren per week): het werk wordt hervat aan het laatste verdiende loon, mogelijks in combinatie met de inkomensgarantie-uitkering (IGU),<sup>1</sup> hierbij vallend onder het regime van 'deeltijdse werknemer met behoud van rechten'.

De berekening van het netto-inkomen wordt op gegeven tijdstippen herhaald met een oplopende werkloosheidsduur en met de regels voor de berekening van de werkloosheidsuitkering die dan telkens van toepassing zijn.

#### a) Effecten op 'financiële vallen' in de werkloosheid

Om een antwoord te vinden op de vraag in welke mate werken voor werklozen er financieel aantrekkelijker is op geworden, werd voor elk individu uit de cohorte de relatieve meeropbrengst

<sup>1</sup> De IGU beoogt je een globaal inkomen te garanderen (loon + uitkering) dat minstens gelijk is aan je werkloosheidsuitkering.

berekend van een voltijdse en halftijdse wedertewerkstelling ten opzichte van de situatie als volledig werkloze. Hierbij wordt het netto-inkomensverschil tussen de situaties uitgedrukt in procent van het netto-inkomen bij volledige werkloosheid. Op basis van die gegevens kan voor de cohorte het gemiddelde arbeidssurplus afgeleid worden.

- **Meeropbrengsten bij voltijdse tewerkstelling**

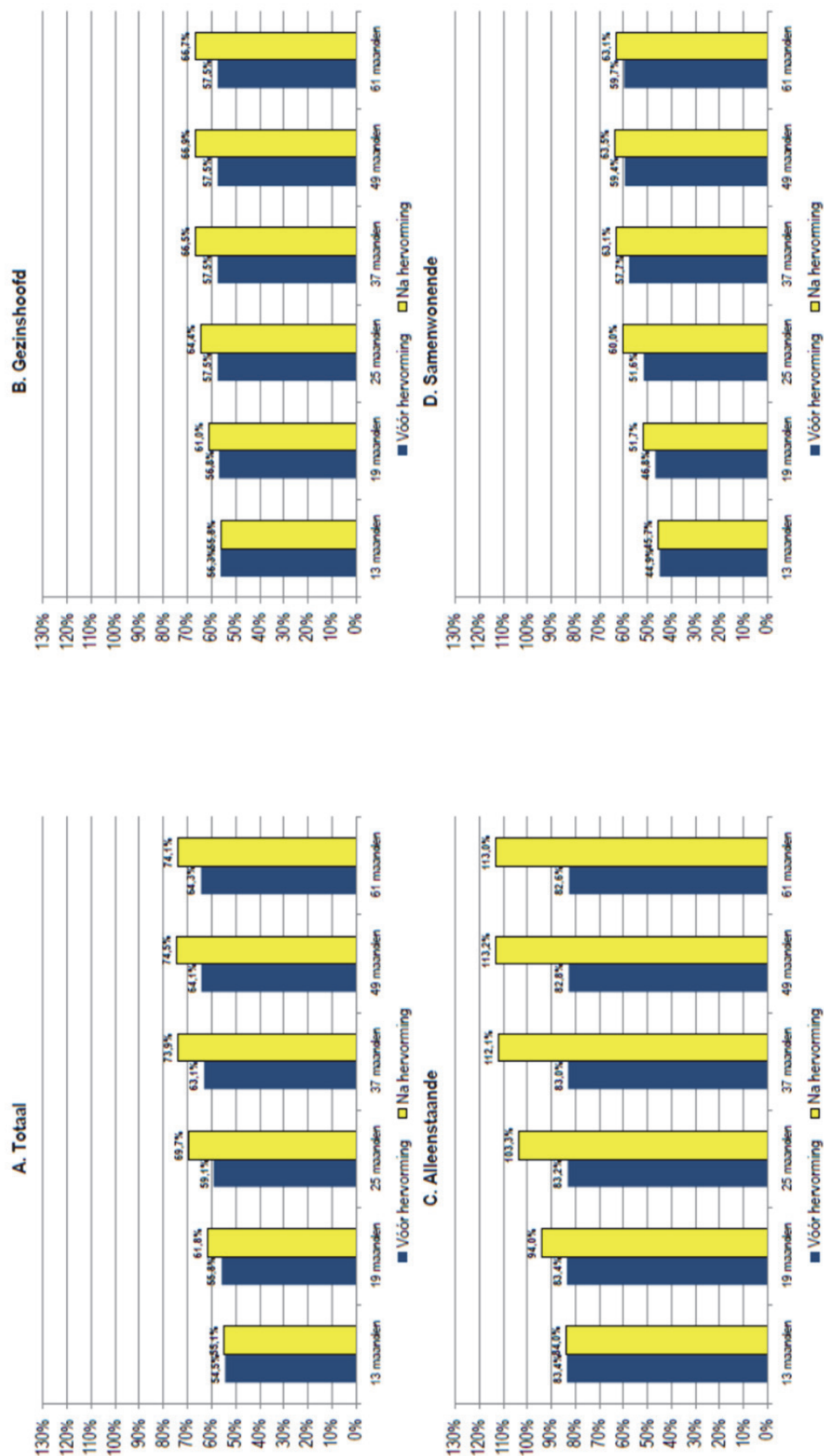
Hoe verandert de financiële aantrekkelijkheid van een voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon in vergelijking met werkloos blijven na 'x' maanden werkloosheid? Figuur 1.2 geeft het gemiddeld 'arbeidssurplus' in procent weer bij voltijdse tewerkstelling volgens de uitkeringsduur voor de gehele cohorte (A). In de beschrijving van de hervorming hebben we gezien dat er andere regels gelden voor de verschillende statuten. Bijgevolg geeft de grafiek ook het arbeidssurplus weer voor de statuten gezinshoofd (B), alleenstaande (C) en samenwonende (D) afzonderlijk weer. De resultaten worden voorgesteld bij een uitkeringsduur van dertien maanden, wanneer na de hervorming het bijkomend degressiviteitsmechanisme van toepassing is, tot een uitkeringsduur van 61 maanden.

Vóór de hervorming zien we dat het gemiddeld arbeidssurplus voor de gehele cohorte toeneemt van 54,5% na 13 maanden werkloosheid tot 64,3% na 61 maanden werkloosheid. Het arbeidssurplus stijgt daarbij geleidelijk over de periode. Met een arbeidssurplus dat grosso modo schommelt rond 60% kan gesteld worden dat werken reeds vóór de hervorming financieel heel wat aantrekkelijker was vergeleken met de werkloosheidsuitkering. Als we kijken naar de afzonderlijke statuten valt het hoge arbeidssurplus op van de werklozen met het statuut alleenstaande met een relatief constant percentage van 83%. Ook bij het statuut gezinshoofd verandert het arbeidssurplus relatief weinig met een percentage van om en bij de 57%.

Na de hervorming neemt het gemiddeld arbeidssurplus beduidend sterker en sneller toe. Zoals verwacht zijn de effecten het grootst voor alleenstaanden en gezinshoofden, die voordien na 1 jaar géén dalende werkloosheidsuitkeringen kenden. Zo stijgt het gemiddeld arbeidssurplus voor de alleenstaande tot ruim 113% in plaats van de 83% van vóór de hervorming (grafiek C) - en dat voor een gezinshoofd tot 67% in plaats van 58% (grafiek B). Het verschil tussen beide statuten wordt verklaard door het verschil in het minimumbedrag waarnaar de uitkering evolueert. Dat van de alleenstaanden ligt immers aanzienlijk lager dan dat van het gezinshoofd.

Noteer overigens dat het gemiddeld arbeidssurplus reeds vóór de hervorming van de uitkeringen ruim toereikend was: men kan zich afvragen of een versterking van de degressiviteit überhaupt nodig was om de prikkel tot werkhervatting te verhogen. De besproken resultaten betreffen weliswaar een gemiddelde. Het (hoog) gemiddeld arbeidssurplus kan met andere woorden een scheve verdeling verhullen. Door de relatieve frequentieverdeling van het cohort vóór en na de hervorming te bestuderen is het mogelijk om het risico op een financiële val in te schatten. Uit de resultaten blijkt dat vóór de hervorming het percentage werklozen dat na 1 jaar werkloosheid een arbeidssurplus kent van minder dan 20% (de groep waarvoor het risico op een financiële val wellicht het grootst is) 14,4% bedraagt na 13 maanden om vervolgens lichtjes te dalen zich na 3 jaar werkloosheid rond 10% te stabiliseren. Na de hervorming zien we dat het percentage werklozen met een laag arbeidssurplus sneller en sterker afneemt. Na 2 jaar werkloosheid loopt dit percentage al sterk terug vergeleken met de situatie na 1 jaar werkloosheid van 14,2% naar 8,2%. Daarenboven neemt het percentage werklozen met een hoog arbeidssurplus van meer dan 80% significant toe van 18,7% na 1 jaar werkloosheid tot meer dan 30% vanaf 3 jaar werkloosheid.

Figuur 1.2 Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij volledige wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, volgens de uitkeringsduur



Bron Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013; CRB, 2014

- **Meeropbrengsten bij halftijdse wedertewerkstelling**

Naast de relatieve meeropbrengsten bij een voltijdse wedertewerkstelling is het ook interessant om kort stil te staan bij de impact van de hervorming bij een deeltijdse tewerkstelling. De werkloze die deeltijds het werk hervat komt mogelijks in aanmerking voor de inkomensgarantie-uitkering (IGU) wat hem bovenop zijn loon een inkomen waarborgt dat minstens gelijk is aan zijn werkloosheidsuitkering.

De effecten van de hervorming zijn gelijkaardig aan die voor de voltijdse wedertewerkstelling. Na de hervorming stijgt het gemiddeld arbeidssurplus sterker én sneller met de uitkeringsduur. Het niveau van het arbeidssurplus is ook hier reeds vóór de hervorming relatief hoog en wordt als dusdanig verder opgekrikt na de hervorming. Zo evolueert het gemiddeld arbeidssurplus voor de hele cohorte na de hervorming van 39,2% naar 54,8% in vergelijking met beperktere stijging van 38,7% naar 46,6% in de situatie vóór de hervorming. Daarenboven daalt het percentage werklozen met een laag arbeidssurplus niet verder dan 12,1% in vergelijking met 7,3% bij een voltijdse wedertewerkstelling.

**b) Effecten op de inkomenspositie van de werklozen**

Hierboven werd reeds aangetoond dat de hervorming de financiële aantrekkelijkheid van voltijdse en halftijdse wedertewerkstelling versterkt heeft. Aangezien dit een gevolg is van werkloosheidsuitkeringen die sterker dalen doorheen de tijd, heeft de hervorming wellicht ook het vermogen van de werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werkloze en zijn gezin inkomenszekerheid te verschaffen en hen tegen armoede te beschermen wanneer ze werkloos blijven.

Om de vraag over de impact van de hervorming op het ‘vermogen’ van de uitkeringsbedragen om tegen armoede te beschermen te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van twee armoedemaatstaven:

- De armoederisicograad: het percentage van alle individuen uit de cohorte én hun gezinsleden die een equivalent inkomen hebben dat onder een bepaalde norm valt.
- De relatieve mediane armoederisicokloof: het verschil tussen het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van de individuen onder armoedenorm enerzijds en de armoedenorm anderzijds. Dit illustreert dus de ‘diepte’ van het armoederisico: hoe ‘arm’ zijn de armen?

De armoedenorm die gehanteerd werd is de conventionele Europese armoedegrens, zijnde 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het equivalent beschikbaar inkomen.

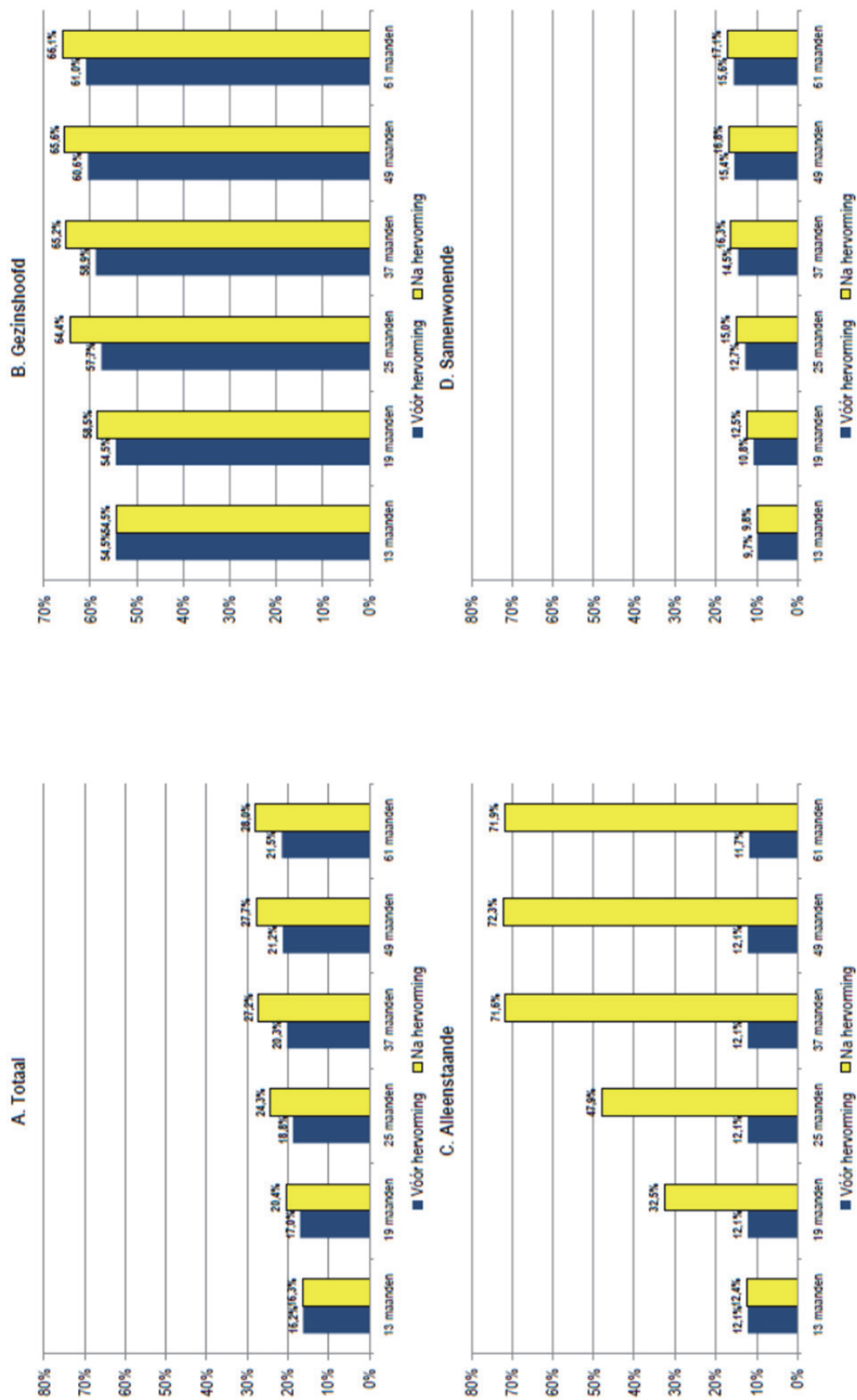
Om de impact van de hervorming op de inkomenspositie van de werkloze in kaart te brengen, wordt opnieuw dezelfde cohorte doorheen de tijd gevolgd om te vergelijken hoe het armoederisico vóór en na de hervorming evolueert met de werkloosheidsduur. Hierbij wordt telkens het equivalent beschikbaar inkomen vergeleken met een armoedegrens en dit zowel voor de werkloze als voor de andere leden van het gezin waartoe de werkloze behoort.

Figuur 1.3 geeft de armoederisicograad weer bij volledige werkloosheid met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Vóór de hervorming is er voor de gehele cohorte een geleidelijke stijging van de armoederisicograad van 16,2% na 13 maanden werkloosheid naar 21,5% na 61 maanden (grafiek A). Dit impliceert dus dat na 61 maanden 21,5% van de individuen binnen de bestudeerde cohorte onder de armoedegrens valt. Onder dit globaal cijfer schuilt er echter een grote variatie over de gezinstypes. Voor gezinshoofden worden voor de hervorming reeds armoederisico's van 55% en hoger opgetekend, terwijl voor samenwonenden maximaal een percentage van 15,6% wordt vastgesteld. Ondanks het feit dat werklozen die het statuut gezinshoofd hebben vaak de hoogste bedragen krijgen uitgekeerd, blijft het armoederisico voor deze

groep bijzonder groot. Dit bevestigt eerdere onderzoeksbevindingen die stellen dat zelfs de maximumbedragen amper volstaan om gezinshoofden tegen armoede te beschermen.

Na de hervorming neemt de globale armoederisicograad bij volledige werkloosheid sterker en sneller toe: van 16,3% na 13 maanden tot 28,0% na 61 maanden. Dit impliceert dat de hervorming het vermogen van de werkloosheidsuitkeringen om de werkloze en zijn gezin tegen armoede te beschermen beduidend heeft aangetast. De verhoogde armoederisico's worden opgetekend voor alle gezinscategorieën, maar is vooral opvallend bij het statuut alleenstaanden (grafiek C). Zo ligt het armoederisico voor alleenstaanden na 61 maanden maar liefst 60,2 procentpunt hoger dan voor de hervorming.

**Figuur 1.3** Armoederisicograaf bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



Bron Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013; CRB, 2014



**Statistische noot:**

bij de interpretatie van deze simulaties moet men rekening houden met een onderschatting van het armoederisico onder werklozen in het algemeen, en onder langdurig werklozen in het bijzonder. Het maximale armoederisico van de bestudeerde cohorte na de hervorming bedraagt 'slechts' 28% na 61 maanden, terwijl volgens EU-SILC het armoederisico bij de gemiddelde werkloze (ongeacht de verlopen werkloosheidsduur) in 2011 reeds 37,8% was. Mogelijke verklaringen voor het grote verschil tussen de gesimuleerde cijfers en de EU-SILC cijfers zijn:

- De armoedelijn bij de simulatie is afgeleid van de inkomensverdeling die op basis van MIMOSIS zelf gesimuleerd werd en als dusdanig 'eigen' is aan het model. Deze lijn ligt lager dan de lijn die geschat wordt op basis van de EU-SILC gegevens.
- De definitie van de populatie werklozen: in het desbetreffende model wordt de groep van instromende werklozen genomen, omschreven als alle werklozen die van 1 tot 11 maanden werkloos zijn in het startpunt. In de EU-SILC database worden werklozen enkel geselecteerd indien ze 6 maanden of meer werkloos zijn. Als gevolg hiervan weegt het profiel van langdurige werklozen (met een lagere uitkering) zwaarder door bij de EU-SILC groep. Daarnaast is er in tegenstelling tot de EU-SILC gegevens bij de simulaties ook geen rekening gehouden met de werklozen die een inschakelingsuitkering krijgen.
- De verschillende berekeningswijze van de armoedegraden onder de werklozen: in de EU-SILC gegevens is het armoederisico gedefinieerd als het percentage armen onder de werkloze *individuen*.<sup>2</sup> Bij de hierboven voorgestelde simulaties ging het echter over de armoederisicograad onder de werklozen *én hun gezinsleden*. Dit verschil in berekeningswijze kan een invloed uitoefenen op de armoedegraden indien de gezinsomvang bij arme werklozen systematisch afwijkt van die bij de doorsnee werklozen.<sup>3</sup>
- De belangrijkste oorzaak van de afwijking tussen de geschatte armoedegraden in MIMOSIS en EU-SILC is wellicht het verschil in steekproefsamenstelling: de EU-SILC substeekproef van werklozen is een typische *stock sample*, dit wil zeggen een meting van een toestand op één moment in de tijd. De MIMOSIS-basissteekproef is weliswaar ook van dat type. Specifiek voor de simulatie inzake de degressiviteit werd echter gewerkt met een subsample van die basissteekproef, met name de individuen die in 2008 zijn ingestroomd in de werkloosheid. Deze subgroep is dus eerder een *flow sample*. Men mag veronderstellen dat de doorsnee instromer in de werkloosheid een (socio-economisch) sterker profiel heeft dan de doorsnee persoon die reeds meer dan zes maanden werkloos is. Aangezien de 'sterkste' werklozen in werkelijkheid relatief snel uitstromen, kan verwacht worden dat de armoedegraad bij de 'achterblijvers' hoger is. In de MIMOSIS-simulaties werd bovendien abstractie gemaakt van de selectieve uitstroom naarmate de werkloosheidsduur vordert: er werd met andere woorden impliciet verondersteld dat het profiel van de groep werklozen na 61 maanden even 'sterk' was als dat van de instromers. Daardoor worden uiteraard de armoedegraden onder langdurig werklozen (zowel vóór als na de versterkte degressiviteit) systematisch onderschat. Het is weliswaar niet zeker dat de *toename* van de armoedegraden eveneens onderschat werd.

Om het verschil tussen het inkomen van de individuen en de armoedenorm te bestuderen te beantwoorden werd de relatieve mediane armoederisicokloof berekend. Voor de gehele cohorte valt op dat dit verschil vóór en na de hervorming voor alle individuen samen nagenoeg gelijk blijft. Na 13 maanden werkloosheid bedraagt het gemiddelde inkomenstekort ongeveer 18,4%. Na 61 maanden is deze kloof toegenomen tot om en bij de 20%. De op het eerste zicht beperkte impact van de hervorming op de armoederisicokloof verbergt echter aanzienlijke verschillen tussen de diverse gezinscategorieën. Terwijl de hervorming de armoederisicokloof voor gezinshoofden en samenwonenden doet toenemen, daalt ze met bijna de helft voor alleenstaanden. De forse daling voor de alleenstaanden kan verklaard worden doordat een belangrijk deel van de alleenstaanden een equivalent beschikbaar inkomen heeft dat vóór de hervorming net boven de 60%-armoedenorm zit en na de hervorming net eronder valt. Bijgevolg stijgt de armoederisicograad van deze groep maar tegelijk ook het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van de deelgroep onder de armoedenorm. Hierdoor verkleint de relatieve mediane armoederisicokloof.

<sup>2</sup> Voor de bepaling van het equivalent beschikbaar inkomen wordt dus gekeken naar het gezinsniveau, maar voor de invulling van het armoederisico voor werklozen wordt de groep wel gereduceerd tot een subset van werklozen alleen – zonder hun gezinsleden.

<sup>3</sup> In het rapport werden de armoedemaatstaven ook berekend indien géén rekening wordt gehouden met het inkomen van de gezinsleden. De effecten van de hervorming zijn voor de gehele cohorte uiteraard veel meer uitgesproken wanneer geen rekening wordt gehouden met de gezinsleden. Zo neemt het armoederisico na 61 maanden door de hervorming toe van 19,9% tot 34,7%. Inclusief de gezinsleden was het maximaal bereikte armoederisico aanzienlijk lager (28,0%).



### **c) Samengevat: gesimuleerde effecten van de versterkte degressiviteit volgens de CRB en het Steunpunt Armoedebestrijding**

Uit bovenstaande simulatie blijkt dat de versterking van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerkstelling behoorlijk heeft versterkt. Zo nemen de meeropbrengsten van zowel vol- als deeltijdse tewerkstelling sterker én sneller toe met de werkloosheidsduur.

De vraag is echter of het financiële voordeel van wedertewerkstelling de werklozen effectief gaat ‘stimuleren’ om sneller het werk te hervatten (gesteld dat er een werkaanbod is). Eerst en vooral is het noodzakelijk voor de werklozen in kwestie om te weten hoe, wanneer en in welke mate hun uitkering afneemt als het opzet van de hervorming erin bestaat om de werklozen aan te zetten hun gedrag te veranderen. Het is echter maar zeer de vraag of de gerechtigde zicht heeft op het tijdsprofiel van de uitkering doordat de nieuwe regeling nog meer geïndividualiseerd en dus complexer is geworden. Door de hervorming treden tussen gerechtigden meer verschillen op in de evolutie van het gezinsstatuut, het beroepsverleden, de leeftijd en de graad van arbeidsongeschiktheid. Daarenboven meldt de literatuur over de stimulerende effecten van verlaagde uitkeringen geen substantiële effecten op tewerkstellingskansen. Verder blijkt uit de simulatie dat door de hervorming in verhouding de hoogste ‘arbeidssurplussen’ het sterkst zijn verhoogd. Dit impliceert dat de werklozen die al - voor de hervorming - het meest financieel gestimuleerd werden om te gaan werken, nog meer gestimuleerd worden. Er is met andere woorden weinig grond om te geloven in een verhaal van wijdverspreide financiële vallen in de werkloosheid.

Uit de simulatie van de impact van de hervorming op de inkomenspositie van de werklozen bleek duidelijk dat het vermogen van de werkloosheidsuitkeringen om de werkloze, én zijn gezin, tegen armoede te beschermen afgenomen is. Reeds vóór de hervorming bleken de uitkeringsbedragen maar net of helemaal niet te volstaan om aan de armoede te ontsnappen. De werklozen die na de hervorming niet terug aan de slag geraken zijn dan ook de grote verliezers, zeker als de werkloosheidsuitkering hun enige bron van inkomen is. Vooral voor de gezinshoofden blijft het hoog armoederisico zorgen baren.

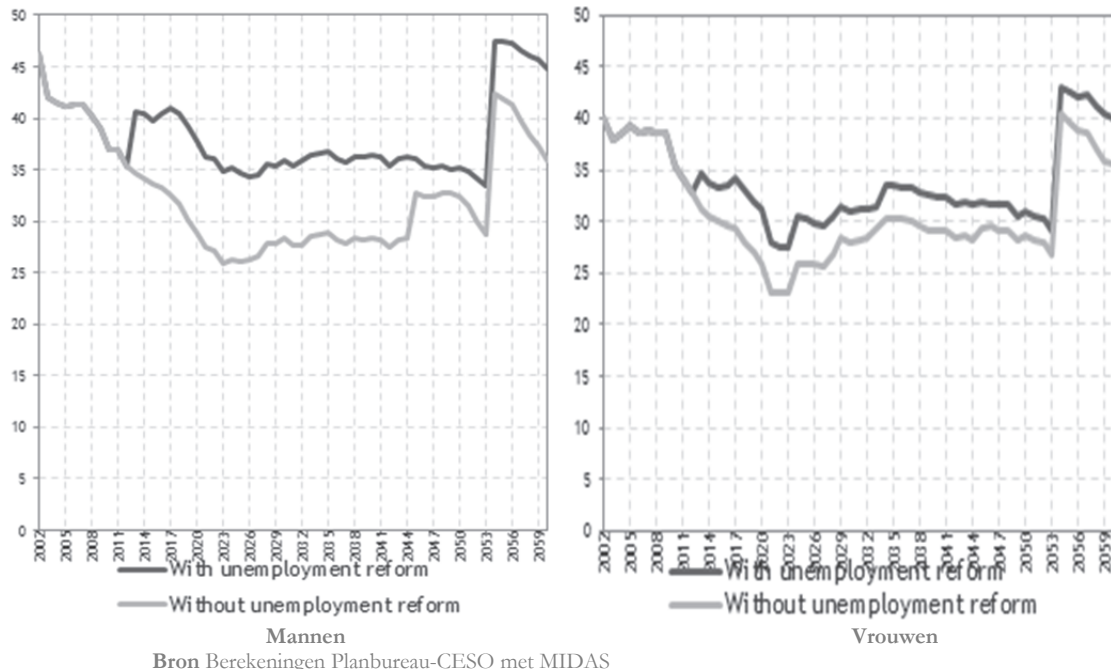
### **1.3.2 Simulatie door het Federaal Planbureau en CESO KU Leuven (Dekkers et al., 2013)**

In het rapport ‘The social and budgetary impacts of recent social security reform in Belgium’ focussen het Federaal Planbureau en het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven voornamelijk op de impact van de pensioenhervorming en de hervorming van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT). Daarom zal dit uitgebreid besproken worden in de sectie over de verstrenging van de voorwaarden om toegang te krijgen tot het SWT.

Daarnaast werd in het rapport echter ook kort stilgestaan bij de impact van de werkloosheidshervorming op het armoederisico van de werklozen, op korte en lange termijn. In de simulaties is gebruik gemaakt van het MIDAS-model (hierover later meer). In dat model zijn inkomens uit spaargeld, kapitaal of beroepspensioensregelingen niet opgenomen. Bijgevolg is de gebruikelijke armoedegrens van 60% van het mediaan equivalent inkomen lager dan de ‘officiële’ armoedegrens die is afgeleid van de EU-SILC data. Dit impliceert dat het armoederisico van de werklozen in dit model aanzienlijk lager is dan wat men zou vinden als men gebruik maakt van de EU-SILC gegevens (zie statistische noot in sectie 1.3.1 hierboven). Om het eigenlijke armoederisico te benaderen, en dus om de impact van de hervormingen in de werkloosheid te kunnen bestuderen, koos het Planbureau-CESO team ervoor om de resultaten te baseren op een armoedegrens van 70% van het mediaan equivalent inkomen. Figuur 1.4 presenteert de impact van de hervorming van de werk-

loosheidsuitkeringen op de werklozen voor mannen en vrouwen afzonderlijk gedurende de periode 2012-2060.

**Figuur 1.4** Armoederisico van werklozen gebaseerd op 70% van het equivalent inkomen, per geslacht (%)



Uit beide figuren (voor mannen en vrouwen) blijkt duidelijk dat het armoederisico groter werd na de hervorming in vergelijking met een situatie waarin niets veranderd is. De impact is daarbij groter voor de mannelijke werklozen. Om deze verschillende impact te begrijpen moet men rekening houden met de verschillende statuten die mannelijke resp. vrouwelijke werklozen kunnen hebben. Bij de bespreking van de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen is aangetoond dat voornamelijk de uitkeringen van alleenstaanden en de samenwonenden mét gezinslast een impact ondergaan. Bijgevolg stijgt het armoederisico van beide statuten aanzienlijk terwijl de veranderingen voor de samenwonenden zonder gezinslast beperkt blijven. Uit de statistieken van de RVA blijkt daarenboven dat de mannelijke werklozen oververtegenwoordigd zijn bij het statuut werklozen met gezinslast en het statuut alleenstaanden. De vrouwelijke werklozen zijn dan weer oververtegenwoordigd bij de categorie samenwonenden zonder gezinslast. Dit in acht genomen, toont de simulatie aan waarom de hervorming van het werkloosheidssysteem een meer nadelige impact heeft op het armoederisico van mannelijke werklozen in vergelijking met vrouwelijke werklozen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> De opvallende sprong in 2056 is een statistisch artefact als gevolg van bepaalde assumpties die gemaakt zijn om de simulaties te kunnen uitvoeren. Zo wordt ervan uitgegaan dat de lonen op de lange termijn sneller stijgen dan op de middellange termijn. Hierdoor gaan de uitkeringen mettertijd relatief achterblijven ten opzichte van de lonen en dus ook ten opzichte van de armoedelij. Aangezien een grote proportie personen juist boven de armoedelij zat in de simulatie, was een klein 'duwtje' voldoende om hen in de armoede te doen belanden. Het armoederisico kan dan sterk veranderen zoals kan gezien worden op bovenstaande figuur.



## 2 | Hervorming van de werkloosheidsuitkeringen op basis van studies: de inschakelingsuitkering

Een inschakelingsuitkering (vroeger wachtnutkeringen genoemd) is een uitkering die schoolverlaters krijgen na het beëindigen van de studies indien ze na de beroepinschakelingstijd nog steeds werkzoekend zijn. Om recht te hebben op een inschakelingsuitkering moeten er aan een aantal algemene voorwaarden voldaan worden:

- een basisstudie of leertijd beëindigd hebben;
- niet langer studies met een volledig leerplan volgen;
- een maximale leeftijd van 30 jaar hebben;
- ingeschreven zijn bij VDAB als voltijds of deeltijds werkzoekende;
- de beroepsinschakelingstijd doorlopen hebben.

De inschakelingsuitkering is bijgevolg niet hetzelfde als een gewone werkloosheidsuitkering. Terwijl het recht op een werkloosheidsuitkering ontstaat nadat men een bepaalde periode gewerkt heeft, is een inschakelingsuitkering een instrument voor jongeren die nog niet (voldoende) gewerkt hebben (VDAB, 10.03.2013).

### 2.1 Algemene beschrijving van de hervorming

De hervorming van de inschakelingsuitkeringen past binnen het versterkte activeringsdiscours van de federale beleidsmakers. Zo zullen er strengere voorwaarden gelden om toegang te krijgen tot wachtnutkeringen. Naast de algemene vereisten zullen striktere voorwaarden met betrekking tot het zoekgedrag van de betrokkene gelden. De personen in de beroepsinschakelingstijd zullen maar van een inschakelingsuitkering kunnen genieten indien ze aantonen dat ze zich actief inzetten om een baan te vinden of actief aan een individueel inschakelingstraject meewerken (Federale Regering, 2011).

Actief naar werk zoeken betekent dat de jonge werkzoekende verplicht is:

- Een passende dienstbetrekking die hem wordt aangeboden of een opleiding die hem wordt voorgesteld te aanvaarden.
- Zelf actief naar werk te zoeken door regelmatig en gevarieerd te zoeken: de werkzoekende kan spontaan solliciteren bij potentiële werkgevers, zich inschrijven bij aanwervings- of selectiebureaus, deelnemen aan tewerkstellingsbeurzen, enz.
- Actief mee te werken met begeleidings-, opleidings-, werkervarings- of inschakelingsacties die de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling VDAB kan voorstellen.
- Beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

De geleverde inspanningen van de jonge werkzoekenden worden meermaals gecontroleerd tijdens de beroepinschakelingstijd. Zo wordt het zoekgedrag naar werk twee keer geëvalueerd, respectievelijk in de loop van de zevende en de elfde maand van die periode. Indien de betrokkene voldoet aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden en twee positieve evaluaties heeft gekregen, zal hij/zij recht hebben op inschakelingsuitkeringen. In het geval van een negatieve evaluatie tijdens de beroepsin-

kelingstijd wordt de toelating tot het recht op inschakelingsuitkeringen uitgesteld tot de betrokkene (al dan niet achtereenvolgens) twee positieve evaluaties heeft gekregen. Na een negatieve evaluatie moet de jonge werkzoekende zelf het initiatief nemen om een nieuwe evaluatie aan te vragen ter beoordeling van het zoekgedrag naar werk. Deze nieuwe aanvraag kan slechts ten vroegste zes maanden na de negatieve evaluatie worden ingediend (Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening, 06.12.2013). Wanneer een betrokkene uiteindelijk recht heeft op een inschakelingsuitkering betekent dit niet dat hij automatisch voor de gehele volgende periode een uitkering ontvangt. Zo verstuurt de RVA na 6 maanden inschakelingsuitkeringen opnieuw een schriftelijke vraag naar de inspanningen die je levert. Bij een negatieve definitieve evaluatie (na een gesprek) kan dit een schorsing van de uitkering gedurende minstens 6 maanden met zich meebrengen.

Vanaf 1 januari 2012 werd de beroepsinschakelingstijd (de vroegere ‘wachttijd’) opgetrokken tot 310 dagen (of 12 maanden in de zin van de werkloosheidsregelgeving) voor alle nieuwe werkzoekenden, ongeacht hun leeftijd. Voor de meeste jongeren impliceert dit een verlenging van 3 maanden. Daarenboven wordt het recht op de inschakelingsuitkeringen beperkt in de tijd tot een periode van maximum 36 maanden. Deze periode van 36 maanden kan onder bepaalde voorwaarden wel verlengd worden. Zo verlengen sommige gebeurtenissen van na 31 december 2011, die gelegen of begonnen zijn tijdens de initiële periode van 36 maanden, het krediet van 36 maanden. Het gaat onder andere om:

- een voltijdse tewerkstelling als loontrekkende;
- het verrichten van een beroep dat niet onderworpen is aan de sociale zekerheid van de loontrekkenden (bv. tewerkstelling als zelfstandige of ambtenaar);
- een betrekking als deeltijdse werknemer met behoud van rechten zonder inkomensgarantie-uitkering;
- het hervatten van studies met volledig leerplan zonder uitkeringen.

Daarenboven hangt de periode waarvoor inschakelingsuitkeringen kunnen worden toegekend sinds 1 januari 2012 af van de gezinssituatie. Voor werklozen met gezinslast, alleenwonenden of als bevoorrechte samenwonenden<sup>5</sup> wordt bij de berekening van het krediet van 36 maanden geen rekening gehouden met de periode die voorafgaat aan de 30ste verjaardag van de betrokkene.<sup>6</sup>

De inschakelingsuitkeringen werden tussen 1972 en 1981 berekend op het minimumloon van het aanvullend nationaal paritair comité voor bedienden, of het loon dat men verdiende tijdens de wachttijd. Nadien werd overgegaan tot de uitkering van forfaitaire bedragen. De hoogte van de bedragen bleven onveranderd na de hervormingen in navolging van het federaal regeerakkoord (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

De grootte van de inschakelingsuitkering<sup>7</sup> is afhankelijk van de leeftijd en de gezinssituatie:

- samenwonenden met gezinslast ontvangen 1 105,78 euro per maand;
- alleenwonenden ontvangen:
  - jonger dan 18 jaar: 314,34 euro per maand;
  - van 18 tot 20 jaar: 493,74 euro per maand;
  - vanaf 21 jaar: 817,96 euro per maand.

<sup>5</sup> 'Bevoorrechte samenwonenden' zijn personen die samenwonen met iemand die ook maar een beperkt inkomen heeft. De werkloze en de partner ontvangen uitsluitend uitkeringen.

<sup>6</sup> Voor deze categorieën begint de periode van drie jaar dus pas vanaf de maand die volgt op de 30<sup>ste</sup> verjaardag. Het recht op de inschakelingsuitkeringen geldt tot de laatste dag van de maand van de 33<sup>ste</sup> verjaardag (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 30.08.2013).

<sup>7</sup> Geïndexeerde bedragen geldig van 01.09.2013

- samenwonenden ontvangen:
  - jonger dan 18 jaar: 266,50 euro per maand;
  - 18 jaar en ouder: 425,36 euro per maand.
- bevoorrechte samenwonenden ontvangen:
  - jonger dan 18 jaar: 282,36 euro per maand;
  - 18 jaar en ouder: 453,44 euro per maand.

## 2.2 Verwachte effecten van de hervorming van de wachtuitkeringen

Door de hervorming zijn de inschakelingsuitkeringen (behoudens uitzonderingen) beperkt tot 3 jaar. Voor wie al een wachtuitkering ontving voor de wijziging van de wet eind 2011 is de periode van 36 maanden al begonnen op 1 januari 2012. Dit impliceert dat heel wat schoolverlaters die tegen januari 2015 nog geen werk gevonden hebben vanaf dan uitgesloten zullen worden en niet langer een inschakelingsuitkering zullen ontvangen.<sup>8</sup>

Als gevolg van het verlies van de uitkeringen wordt er gevreesd dat vele jongeren zich noodgedwongen zullen moeten richten tot de lokale OCMW-besturen. Op die manier wordt de financiële kost ten gevolge van de maatregel van de hogere overheden doorgeschoven naar de lokale niveaus. Dit blijkt alvast uit cijfers van de OCMW's in Vlaamse steden: Het aantal jongeren onder de 25 jaar dat bij het OCMW een leefloon aanvraagt is in Gent reeds met 17% gestegen. In Antwerpen gaat het om een toename van 12%. In alle Belgische OCMW's samen is het aantal jonge steuntrekkers met ca. 7% gestegen tussen januari 2013 en januari 2014. Daarmee stijgt het aandeel van de jongeren veel sneller dan dat van andere leeftijdscategorieën: het is driemaal hoger dan het aandeel van de jongeren in de totale bevolking (POD Maatschappelijke Integratie, 2014a). Het feit dat die stijging plaatsvindt voordat de beperking van de inschakelingsuitkering tot drie jaar effect kan hebben wijst erop dat de verlenging van de beroepsinschakelingsperiode van 9 tot 12 maanden ook nefaste gevolgen heeft. Doordat veel jongeren die periode financieel niet overbruggen krijgen kloppen zij aan bij het OCMW. De POD Maatschappelijke Integratie (2014a, p. 10-11) vermeldt inderdaad de verlenging van de wachttijd als één van de structurele verklaringen van het gestegen aantal jonge leefloontrekkers. Door de beperking van de uitkeringen in de tijd is het dan te verwachten dat het probleem van het verhoogd aantal jongeren met een leefloon zich vanaf 2015 nog scherper zal stellen (Belga, 18.03.2014).

Naast de financiële aderlating voor de jongeren komt er door de beperking in de tijd ook een einde aan de intensieve begeleiding door de VDAB, zelfs indien de jongeren alleen maar positieve evaluaties hebben gehad. Het feit dat de jongeren na drie jaar er niet in geslaagd zijn om een stabiele vaste job te vinden verhoogt de nood aan begeleiding voor deze kwetsbare groep. Het is echter maar de vraag of de lokale besturen hiervoor de middelen zullen hebben (Belga, 10.03.2014).

## 2.3 Geraamde effecten van de duurbepanking van de inschakelingsuitkeringen

Wat betreft de hervorming van het stelsel van inschakelingsuitkeringen kan worden verwezen naar een schatting door de RVA van de impact van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen in de tijd. Aangezien de periode van 3 jaar pas gerekend wordt vanaf 1 januari 2012, kan het recht ten vroegste begin 2015 vervallen.

<sup>8</sup> Het probleem stelt zich voornamelijk bij de jonge werkzoekenden die niet minstens 12 maanden voltijds gewerkt hebben op 18 maanden, of 18 maanden op 27, in functie van hun leeftijd. Dit betekent dat diegenen die kleine interimperiodes na elkaar gewerkt hebben in veel gevallen door de mazen van het net zullen vallen.

Momenteel is uiteraard nog niet geweten hoeveel personen

- in de loop van dit jaar zullen uitstromen naar voltijdse of deeltijdse arbeid;
- of vrijgesteld zullen worden ingevolge studies;
- of zullen behoren tot de kwetsbare groepen.

Volgens de RVA is het onmogelijk om precies vast te stellen welke jongeren in 2015 verder recht zullen hebben op inschakelingsuitkeringen. Ondanks de beperkingen heeft de dienst gepoogd om de impact van de beperking van de inschakelingsuitkering te simuleren. Uit haar eigen raming blijkt dat het aantal personen dat niet langer vergoedbaar is ongeveer 27 300 zou bedragen voor heel België. De grootste groep bestaat uit samenwonenden die geen gezinslasten hebben. In deze eigen raming wordt voor de volledig werklozen die in juni 2013 een inschakelingsuitkering genoten nagegaan wanneer hun theoretisch recht op de inschakelingsuitkering komt te vervallen. Verlengingen van het recht (bv. na het hervatten van studies, voltijdse tewerkstelling, ...) werden buiten beschouwing gelaten. Er werd wel rekening gehouden met een (geschatte) uitstroom naar de arbeidsmarkt tussen juni 2013 en januari 2015.

Volgens de RVA kan het aantal personen dat niet langer vergoedbaar is nog verminderen ten gevolge van maatregelen die de regering genomen heeft of zal nemen om de intrede van jongeren in de arbeidsmarkt te bevorderen. Hierbij wordt onder andere verwezen naar de instapstage en de mogelijkheid om aan het werk te gaan met belangrijke RSZ-verminderingen en met een geactiveerde inschakelingsuitkering. Verdere detailinformatie over de raming kon door de RVA niet worden verstrekt (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 06.02.2014).

Dat er maximaal 27 300 jongeren vanaf 2015 niet langer recht zullen hebben op een inschakelingsuitkering wordt echter betwist. Uit berekeningen van de ABVV bedraagt het cijfer maar liefst 55 000 (Belga, 19.11.2013).

## 3 | Werkloosheid met bedrijfstoeslag

### 3.1 Algemene beschrijving van de hervorming van het brugpensioen

Vanaf 1 januari 2012 wordt de naam brugpensioen vervangen door het ‘stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag’ (SWT). Het stelsel blijft gebaseerd op het koninklijk besluit van 3 mei 2007 dat dus gewijzigd wordt.

Voor de algemene stelsels zullen de toegangsvoorwaarden geleidelijk aan verstrengd worden: De minimumleeftijd wordt opgetrokken tot 60 jaar en de anciënniteit moet minstens 40 jaar bedragen voor de nieuwe cao's die afgesloten worden vanaf 1 januari 2012. Voor de cao's die al bestonden op 31 december 2011 (gesloten en neergelegd vóór 1 januari 2012) en voor de cao's die deze verlengen, zal de verhoging pas gevolgen hebben vanaf 1 januari 2015. De overgangs-regeling tot en met 2014 wordt weergegeven in onderstaand schema.

**Tabel 3.1 Overgangsregeling voor toegang tot stelsel werkloosheid met bedrijfstoeslag (tot 2014)**

Categorie	Minimum leeftijd	Cao's gesloten en neergelegd vóór 01.01.2012 of na deze datum verlengd	Vereist minimum beroepsverleden	Vereist minimum beroepsverleden	Vereist minimum beroepsverleden
			2012	2013	2014
Algemeen stelsel (cao nr.17)	60 jaar	Cao-nr. 17 (van toepassing in alle ondernemingen van de privésector)	M: 35 jaar V: 28 jaar	M: 35 jaar V: 28 jaar	M: 35 jaar V: 28 jaar
Lange loopbaan	58 jaar	Sectorale of ondernemings-cao	M: 38 jaar V: 35 jaar	M: 38 jaar V: 35 jaar	M: 38 jaar V: 38 jaar
Zware beroepen	58 jaar	Sectorale of ondernemings-cao	35 jaar waaronder een aantal jaren in een zwaar beroep	35 jaar waaronder een aantal jaren in een zwaar beroep	35 jaar waaronder een aantal jaren in een zwaar beroep

Bron RVA (05.01.2013)

Vanaf 2015 zal het vereist minimum beroepsverleden in het geval van de normale regeling (cao-nr. 17) stelselmatig opgetrokken worden naar 40 jaar. Bij de mannen geldt deze voorwaarde reeds vanaf 2015. Bij de vrouwen zal het vereiste minimum beroepsverleden vanaf 2015 gradueel stijgen van 31 jaar tot een loopbaan van 40 jaar in 2024 (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 15.02.2013). In figuur 3.1 worden deze veranderingen van de minimum-leeftijd en de anciënniteitsvoorwaarden in de situaties vóór en na de hervorming weergegeven.



**Figuur 3.1 Verhoging van de toegangsleeftijd en de loopbaanvoorwaarde in de algemene SWT's**

		Vóór de hervorming		Na de hervorming	
		Toegangsleeftijd	Loopbaanvoorwaarde	Toegangsleeftijd	Loopbaanvoorwaarde
Mannen CAO17	2012	60	35		
	2015	60	35	60	40
Mannen lange loopbaan	2012	58	38		
	2015	58	38	60	40
Mannen zware beroepen	2012	58	35		
	2015	58	35	60	40
Vrouwen CAO17	2012	60	28		
	2015	60	28	60	31
	2024	60	34	60	40
	2028	60	35	60	40
Vrouwen lange loopbaan	2012	58	35		
	2015	58	38	60	38
	2017	58	38	60	40
Vrouwen zware beroepen	2012	58	35		
	2015	58	35	60	38
	2017	58	35	60	40

Bron Studiecommissie Vergrijzing (2012)

De bovenstaande hervorming geldt echter niet voor alle statuten. Zo blijven volgende specifieke stelsels ongewijzigd:

- 58 jaar met 35 jaar beroepsverleden voor de werknemer met zware medische problemen;
- 56 jaar met 33 jaar beroepsverleden waarvan 20 jaar nachtarbeid;
- 56 jaar in de bouwsector;
- 56 of 57 jaar met 38 jaar beroepsverleden;
- cao 92 op 56 jaar met 40 jaar beroepsverleden.

Voor de bedrijven die erkend zijn als 'onderneming in moeilijkheden' zal de leeftijdsvoorwaarde stelselmatig verhoogd worden tot 55 jaar in 2018. Zo wordt de leeftijd vanaf 1 januari 2012 op 52 jaar gebracht. Dit geldt echter enkel voor de ondernemingen die na 31 december 2011 erkend zijn als 'onderneming in moeilijkheden'.

Voor de categorie van bedrijven erkend als 'onderneming in herstructurering' wordt de leeftijd vanaf 1 januari 2013 op 55 jaar gebracht. Ook hier geldt de voorwaarde dat het enkel gaat om bedrijven waarbij de periode van erkenning ingaat vanaf 1 januari 2013 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 05.01.2013).

De regeling van het halftijds brugpensioen voor werknemers in de privésector werd opgeheven vanaf 1 januari 2012. In tegenstelling tot het conventioneel brugpensioen moet de werkgever niet eerst de werknemer ontslaan vooraleer een overeenkomst kan uitgewerkt worden. Het stelsel waarbij oudere werknemers de mogelijkheid aangeboden krijgen om hun arbeidsprestaties tot een halftijdse dienstbetrekking te herleiden zal dus op termijn uitdoven. Er bestaan slechts twee uitzonderingen waarbij het halftijds brugpensioen nog kan worden aangevat of verdergezet:

- De werknemers die de voordelen van het stelsel genoten op 31 december 2011 kunnen de regeling verder uitputten tot het einde. In de praktijk betekent dit dat tot ze het werk opnieuw voltijds zouden hervatten of tot het einde van de lopende arbeidsovereenkomst.
- De werknemers die de voordelen van het nog niet genoten op 31 december 2011, maar een schriftelijk akkoord met de werkgever gesloten hadden vóór 28 november 2011 in het kader van het halftijds brugpensioen, kunnen de regeling nog aanvatten. Dit dient dan wel te gebeuren vóór 1 april 2012 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 01.01.2013).

### **3.2 Verwachte effecten van de hervorming van de brugpensioenen**

In het algemeen werden de voorwaarden om te genieten van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag gevoelig verstrengd, zowel op het gebied van de leeftijdsvoorwaarden als op het gebied van de vereiste minimumloopbaan. Rekening houdend met voorgaande hervormingen van het toenmalige brugpensioen die er sinds de jaren tachtig achtereenvolgens zijn geweest, is de recente hervorming allerminst een verrassing. De afwijkingen ten gunste van bepaalde werknemerscategorieën worden wel behouden, in het bijzonder de afwijkingen met betrekking tot zware arbeid.

Het is duidelijk dat de hervorming van het stelsel a priori de gewoonten niet drastisch verandert, aangezien er in het verleden reeds voortdurend gesleuteld werd aan de toegangsvoorwaarden. Desalniettemin is de recente hervorming allesbehalve banaal. Zo schuilt er achter de naamswijziging een opmerkelijk denkproces. Zoals de naam zegt, is de werknemer die voortijdig de arbeidsmarkt verlaat, een werkloze en geen (of niet langer) 'bijna gepensioneerde'. Hierdoor wordt het stelsel terug op het niveau van de werkloosheid gebracht en past het binnen het stramien van de actieve welvaartsstaat. Zo zou achter de nieuwe naam, i.e. het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, een eindloopbaanbenadering schuilen die in de lijn van flexi-zekerheid ligt. In tijden waarin er geen conjuncturele, maar structurele vermindering van de actieve massa is, worden de sociaal verzekerden aangespoord om actief te blijven of opnieuw te worden. In dit kader wordt met het begrip flexizekerheid het individu meer rechtstreeks betrokken in het behoud van zijn 'inzetbaarheid'. Volgens voorstanders van dit model is het voordelig voor zowel de werknemers als de werkgevers: de werknemers zijn, in vergelijking met andere sociale modellen, zekerder van werk en een hoge bescherming indien ze er geen zouden hebben. De werkgevers zijn flexibeler op tewerkstellingsgebied wat betekent dat ze gemakkelijker kunnen aanwerven en ontslaan. Na de moeilijke economische periode staat dit begrip meer dan ooit centraal in de Europa 2020-strategie.

Enerzijds valt niet te ontkennen dat het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag bijdraagt aan een grote flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zo heeft de maatregel, vanaf het tijdperk van het brugpensioen, getracht om de ondernemingen de mogelijkheid te bieden om bepaalde werknemers makkelijker te ontslaan terwijl de oudere werkloze van een meer comfortabele dekking kan genieten door de hogere inkomsten in vergelijking met een gewone werkloosheidsvergoeding. De berekening van zowel de werkloosheidsuitkering als de bedrijfstoeslag zijn met de nieuwe regeling niet gewijzigd. Tot hiertoe is er echter geen spoor van flexizekerheid aangezien de oudere werknemers onder het stelsel niet opnieuw aan het werk worden gezet. Ze verlaten gewoon de arbeidsmarkt. Het passieve gedrag ten aanzien van oudere werklozen, met name die onder het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, lijkt wat meer getolereerd te worden aangezien ze minder hun lot in eigen handen hebben dan jongeren en hun individuele vrijheid beperkt is. Toch wordt door het debat inzake actief ouder worden flexizekerheid sinds enkel jaren opgenomen in het beheer van de eindloopbanen waarbij men uitgaat van een werknemer in beweging: er is niet louter sprake van het verlaten van de arbeidsmarkt, maar ook van ertoe terug te keren (Delnooz, 2012).

Voorstanders van de langzame hervorming stellen dat de nieuwe benaming en het feit dat bruggepensioneerden in vergelijking met vroeger meer beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt voor een omslag in de geesten zorgt. Desalniettemin stellen verschillende arbeids-experts dat de activering en bestraffing van werkloze 55-plussers nog te wensen overlaat. Volgens sommigen gaat de hervorming niet ver genoeg en is een snellere uitdoving van het voormalig brugpensioen, in combinatie met een intensievere activering van 55-plussers, noodzakelijk (Mouton, 28.06.2012).

Ondanks de kritiek op het gebrek aan fundamentele hervormingen in het recente verleden daalde het aantal bruggepensioneerden in 2013 voor het derde jaar op rij. In 2013 telde België gemiddeld 111 347 bruggepensioneerden. Volgens Jan Denys, arbeidsmarktdeskundige van de HR-groep Randstad, is de afname van het aantal bruggepensioneerden een gevolg van de maatregelen die de federale regering heeft genomen (Belga, 01.02.2014). De opdeling naar leeftijd toont aan dat de dalende tendens zich doorzet in alle leeftijdsklassen. In de leeftijdsklasse van 50 tot en met 54 jaar bedraagt de afname 40,9% tussen het eerste trimester van 2012 en het eerste trimester van 2013, en 78,6% tussen het eerste trimester van 2017 en het eerste trimester van 2013. In de leeftijdscategorie van 55 tot en met 59 jaar bedraagt de daling 6,7% tussen het eerste trimester van 2012 en het eerste trimester van 2013, en 24,2% tussen het eerste trimester van 2007 en het eerste trimester van 2013. Tussen 2012 en 2013 observeert men ook een lichte daling in de leeftijdscategorie van 60 jaar en ouder (-0,8%) (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2013). Ondanks de dalende tendens verwacht de regering voor 2014 opnieuw een piek in het aantal mensen dat een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoelage krijgt. Dat komt onder meer door de sluiting of herstructurering van een aantal grote bedrijven als Ford, ArcelorMittal en Caterpillar. Nochtans daalde de voorbije 2 jaar het aantal jonge vijftigers dat bij een sluiting of herstructurering een werkloosheidsvergoeding met bedrijfstoelage ontving spectaculair: In 2013 waren het slechts 240, wat overeenstemt met een daling van meer dan 75% in vergelijking met het jaar voordien (Belga, 18.02.2014). De dalende tendens van het aantal personen dat gebruik maakt van het SWT-stelsel is positief vanuit een economisch perspectief op voorwaarde dat de totale inactiviteit van de leeftijdscategorie ook daalt. Hiervoor moet de werkloosheid onder de oudere werknemers ook dalen. Dit is echter niet het geval. Zo is het aantal 50-plussers onder de werklozen opmerkelijk toegenomen sinds 2007. Die evolutie is wel vooral te wijten aan het geleidelijk optrekken van de leeftijd waarop werklozen vrijstelling kunnen krijgen van inschrijving als werkzoekende van 50 tot 58 jaar en door de toename van de beroepsbevolking in die leeftijdsklasse (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2013). De afzonderlijke impact van de recente hervorming van het SWT-stelsel op een eventuele vermindering van de inactiviteitsgraad van de oudere leeftijdsklassen is vooralsnog niet duidelijk.

### **3.3 Gesimuleerde effecten van de hervorming van de brugpensioenen**

In wat volgt worden achtereenvolgens langetermijnsimulaties door het Federaal Planbureau i.s.m. CESO KU Leuven en van de Studiecommissie voor de vergrijzing en het Federaal Planbureau besproken. Daarna worden de vooruitzichten van het Federaal Planbureau op de middellange termijn behandeld.

#### **3.3.1 Simulatie door het Federaal Planbureau en CESO KU Leuven (Dekkers et al., 2013)**

In het rapport 'The social and budgetary impacts of recent social security reform in Belgium' bestuderen het Federaal Planbureau en het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven de impact van de recente sociale zekerheidshervorming op de ontwikkeling van financiële houdbaarheid en adequaatheid van het systeem in België. De impactanalyse in het rapport is gebaseerd op twee afzonderlijke maar onderling consistente modellen en maakt deels gebruik van gegevens van de simulatie door de Studiecommissie voor de vergrijzing (cf. sectie 3.3.2).

Voor de analyse van de budgettaire impact van de hervorming van het sociale zekerheidsstelsel, waaronder het voormalige stelsel van brugpensioen, is gebruik gemaakt van het MAL-TESE-model (Model for Analysis of Long-Term evolution of Social Expenditure). Het MALTESE-model is een combinatie van modules die gebruikt worden om demografische en economische projecties te vertalen in budgettaire ontwikkelingen. De focus in dit rapport ligt voornamelijk op de arbeidsmarkt, de macro-economische context en sociale uitgaven. Met betrekking tot de budgettaire impact van de verschillende maatregelen wordt de evolutie van een referentiescenario, met inbegrip van de hervormingen, berekend en vergeleken met een evolutie zonder de hervormingen. Op die manier kan de impact van de verschillende maatregelen, en dus ook de verstrengde voorwaarden voor het brugpensioen, bestudeerd worden. Naast de impact op de sociale uitgaven wordt ook gekeken naar de veranderingen op de arbeidsmarkt en de macro-economische indicatoren.

Met betrekking tot de arbeidsmarkt wordt vastgesteld dat de verstrengde voorwaarden voor het verkrijgen van het brugpensioen leiden tot een daling van het percentage werknemers dat gebruik kan maken van het SWT-stelsel. Het percentage SWT-gerechtigden (ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking) daalt op basis van de simulaties van 8,0% in 2011 tot 5,9% in 2030 om uiteindelijk 5,6% te bedragen in 2060. Ten opzichte van de simulatie zonder de doorgevoerde hervormingen komt dit neer op een extra daling van 1,5% in 2030 en 1,5% in 2060. Dit impliceert dat de hervorming zoals verwacht leidt tot een daling van het aantal mensen die een beroep (kunnen) doen op het SWT-stelsel. Wanneer gekeken wordt naar de simulering van de budgettaire impact kan nagegaan worden of deze daling van het aantal personen onder het SWT-stelsel effectief leidt tot een daling van de sociale uitgaven. In tabel 3.2 worden de budgettaire kosten van de vergrijzing weergegeven waarbij telkens het verschil tussen het scenario mét en zonder hervorming wordt weergegeven.

**Tabel 3.2 Budgettaire kosten van de vergrijzing: scenario met hervorming en impact van hervorming (verschil tussen projectie met en zonder hervorming), in % van het BNP**

Components of the budgetary costs	Base scenario (with reforms)				Impact of reforms	
	2011	2030	2060	2011-2060	2011-2030	2011-2060
Pensions	9,9	13,6	14,5	4,6	-0,2	-0,1
Wage-earners	5,4	7,6	7,8	2,5	-0,2	-0,1
Self-employed	0,8	1,0	1,1	0,3	0,0	0,0
Civil servants	3,7	5,0	5,6	1,8	-0,1	0,1
Health Care <sup>a</sup>	8,0	9,4	11,0	3,0	0,0	0,0
Disability schemes	1,6	1,6	1,5	-0,1	0,0	0,0
Unemployment <sup>b</sup>	2,0	1,3	1,1	-0,9	-0,1	-0,1
CELS/UCA (=SWT)	0,4	0,3	0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Child benefits	1,6	1,6	1,4	-0,2	0,0	0,0
Other social expenditures	1,7	1,7	1,6	-0,1	0,0	0,0
<b>Total</b>	25,3	29,5	31,4	6,1	-0,5	-0,3

Bron Studiecommissie Vergrijzing (2012)

Uit de tabel blijkt dat de structurele hervormingen van december 2011 de budgettaire kost van vergrijzing met 0,3% van het BNP doen dalen tussen 2011 en 2060. De impact van de hervorming van het stelsel van SWT<sup>9</sup> (cursief weergegeven) zou verantwoordelijk zijn voor een daling van 0,1% van

<sup>9</sup> CELS staat voor Conventional Early Leavers Scheme oftewel het conventionele brugpensioen, terwijl UCA staat voor Unemployment with Company Allowance, oftewel Werkloosheid met Bedrijfstoeslag.

het BNP in die periode. Uit de simulatie blijkt daarenboven dat het gemiddelde uitkeringsniveau voor de SWT-gerechtigden onveranderd zou blijven. De daling in de uitgaven door de hervorming is dus volledig te wijten aan de vermindering van het aantal gerechtigden: In 2060 zouden bijna 22 000 mensen, of 18% van het aantal uitkeringsgerechtigden vóór de hervorming, geen toegang meer hebben tot het stelsel, hetzij tijdelijk, hetzij definitief.

De analyse van de adequaatheid van de hervorming is gebaseerd op de meest recente versie van het dynamische microsimulatiemodel MIDAS (Microsimulation for the Development of Adequacy and Sustainability). Dit model simuleert het leven van bestaande individuen en huishoudens in België en vertrekt van een representatieve referentiegroep van 2,2 miljoen individuen in 2001. Wat in het bijzonder interessant is voor de opzet van ons onderzoek is dat bij het MIDAS-model gekeken wordt naar sociale indicatoren zoals het armoederisico en ongelijkheid en (her)verdelende indicatoren voor de populatie in het geheel en voor specifieke groepen. Aangezien de hervormingen in de SWT minder gericht zijn op de uitkering zelf dan wel op de toegangsvoorwaarden veranderen voornamelijk de aantallen gerechtigden. De positie van de individuele gerechtigde verandert echter niet rechtstreeks (enkel onrechtstreeks, nl. relatief t.o.v. andere groepen). Daarenboven zijn de (verminderende) aantallen mensen die van het SWT-stelsel gebruik maken klein in vergelijking met groepen in andere stelsels (zoals de conventionele pensioenen) die in het rapport behandeld worden. Bijgevolg werd de sociale impact van de hervorming voor de mensen in een SWT-stelsel niet apart besproken en is het niet mogelijk om daarover uitspraken te doen. Inzake pensioenen werd de verandering van het armoederisico van pensioengerechtigden wel gesimuleerd. Daaruit blijkt dat het armoederisico van gepensioneerden geleidelijk daalt als gevolg van de hervorming. In 2060 zou het verschil in armoederisico in een situatie met en zonder een hervorming zelfs 4 procentpunt bedragen.

### **3.3.2 Simulatie door de Studiecommissie voor de vergrijzing (Studiecommissie voor de Vergrijzing, 2012)**

In het jaarlijks verslag van de Studiecommissie Vergrijzing (2012) wordt dieper ingegaan op de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. Hoewel het rapport voornamelijk handelt over de hervorming van de pensioenregeling wordt er ook kort stilgestaan bij de impact van de hervorming van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT). Om de potentiële impact van de hervorming te evalueren, werd er gebruik gemaakt van statistieken over de verdeling van de nieuwe pensioen- en brugpensioengerechtigden per geslacht, toetredingsleeftijd en loopbaanduur. Die statistische verdelingen maken het mogelijk het aantal personen te bepalen die, indien de hervorming in dat jaar was toegepast, hun werkloosheid met bedrijfstoelage zouden hebben moeten uitstellen aangezien ze niet voldeden aan de nieuwe leeftijdsvoorwaarden of loopbaanduur. Sommigen worden door de nieuwe regeling namelijk verplicht om hun werkloosheid met bedrijfstoelage uit te stellen, anderen moeten definitief hun recht op een uitkering in het SWT-stelsel opgeven.

Volgens de simulaties zou de hervorming tot gevolg hebben dat mannen die onder het SWT-stelsel zouden vallen in 2030 gemiddeld 15 maanden langer moeten wachten vooraleer er recht op te hebben. Uiteindelijk zou dit leiden tot een daling van het aantal begunstigde mannen met 12% in 2030 tot 16% in 2060. Vrouwelijke rechthebbenden zouden een gemiddeld uitstel van 17 maanden kennen. In totaliteit zouden in 2030 9% minder vrouwen gebruik (kunnen) maken van het SWT-stelsel. In 2060 zou dit volgens de simulaties zelfs oplopen tot 23%. De grotere variatie tussen de afname tussen 2030 en 2060 in vergelijking met mannen kan verklaard worden door assumpties betreffende de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur en het aantal toetreders per loopbaanduur.

De simulaties in het rapport bevatten een raming van de impact van het uitstel van het pensioen en de werkloosheid met bedrijfstoeslag na de verhoging van de loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden voor die regelingen. De vraag is echter ook welk gedrag de personen zullen aannemen die hun werkloosheid met bedrijfstoeslag (moeten) uitstellen. Wel is zeker dat door de hervorming het merendeel van de werknemers steeds langer werkzaam zal zijn alvorens een beroep te kunnen doen op het SWT-stelsel. Bij het in kaart brengen van de evolutie van armoede werd er enkel een globale evolutie weergegeven waarin alle hervormingen vervat zitten. Toch kan gesteld worden dat de verlenging van de loopbanen door de verstrengde toegangsvoorwaarden van het SWT-stelsel kan leiden tot een daling van het armoederisico doordat de betrokkenen langer werken enerzijds en na het einde van de loopbaan in veel gevallen een hoger pensioen zullen ontvangen (omwille van de langere carrière). Daarbij is evenwel geen rekening gehouden met een mogelijke toename van de werkloosheid als gevolg van het verhoogde arbeidsaanbod.

### **3.3.3 Simulatie door het Federaal Planbureau (Federaal Planbureau, 2012)**

Naast de bovenvermelde voorspellingen op de langere termijn zijn er ook studies voorhanden die de impact van de arbeidsmarkthervorming op de kortere termijn simuleren. In het rapport ‘Economische vooruitzichten 2012-2017’ van het Federaal Planbureau wordt daarbij kort ingegaan op de hervorming van het brugpensioenstelsel.

Volgens het Federaal Planbureau zal de hervorming van het brugpensioen zich vooral vanaf 2015 laten voelen, omdat vanaf dan de instroom op 58 en 59 jaar aan banden wordt gelegd. De hervorming zorgt dan voor belangrijke positieve niveauschokken op de activiteitsgraden op die leeftijden in de periode 2015-2016, die zich vooral bij mannen doen gelden. Gezamenlijk zorgen vroegere maatregelen uit het Generatiepact en uit de huidige hervorming ervoor dat het aantal mensen in het SWT-stelsel verder daalt met 18 300 personen op de middellange termijn (2017), waarbij de periode 2015-2016 al goed is voor een daling met 12 000 personen. Die daling vindt dus plaats ondanks het feit dat de vergrijzing van de loontrekkende werkgelegenheid een sterke stijging van de instroombasis voor het brugpensioen met zich meebrengt. Het particeel effect van de hervorming van 2012 alleen wordt op middellange termijn geraamd op 13 000 personen.

Op basis van deze simulatie kan opnieuw vastgesteld worden dat de hervorming van het SWT-stelsel ervoor zorgt dat er minder werknemers vroegtijdig het arbeidscircuit zullen verlaten. Aangezien het hebben van werk het armoederisico drastisch vermindert kan verwacht worden dat dit een positief effect heeft op de desbetreffende groep. De vraag is echter in welke mate oudere werknemers die gebruik willen maken van SWT-stelsel behoren tot de categorie die een risico op armoede lopen ingeval ze vroegtijdig stoppen met werken. Reëler is namelijk dat de personen die gebruik (willen) maken van het SWT-stelsel het ook doen omdat ze het zich kunnen permitteren.





## 4 | Tijdskrediet en loopbaanonderbrekingen

Tijdskrediet geeft het recht aan de werknemer die dit wenst om zijn professionele activiteit uit te stellen of te verminderen. Het moet het mogelijk maken om het de combinatie tussen het professionele leven en het privéleven te vergemakkelijken. Het tijdskrediet is van toepassing in de werknemersregeling in de privésector. Voor de contractuele en statutaire personeelsleden tewerkgesteld in de openbare sector (autonome overheidsbedrijven, onderwijs, besturen en diensten die ervan afhangen) bestaat er het stelsel van de loopbaanonderbreking.

### 4.1 Algemene beschrijving van de hervorming van het tijdskrediet

#### 4.1.1 Tijdskrediet

Op 1 december 2011 kondigde de regering aan dat het regeerakkoord een wijziging van het tijdskrediet inhield, wat voornamelijk neerkwam op een verstrenging van de toegangsvoorwaarden. Om dit te bewerkstelligen werd de collectieve arbeidsovereenkomst 77bis betreffende het tijdskrediet, die dateerde van eind 2001, vervangen door een nieuwe collectieve arbeidsovereenkomst 103. De regelingen van die nieuwe cao zijn in werking getreden op 1 september 2012. De oude regeling rond tijdskrediet van cao 77bis blijft vanaf die datum nog van toepassing in een aantal overgangssituaties (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 12.04.2013).

Met betrekking tot het tijdskrediet kan er een onderscheid gemaakt worden tussen tijdskrediet zonder motief en tijdskrediet met motief:

##### a) Tijdskrediet zonder motief

Bij tijdskrediet zonder motief wordt er tijdskrediet opgenomen zonder dat er een specifieke reden wordt opgegeven. Met de hervorming hebben sectoren en bedrijven niet langer het recht om het niet-gemotiveerde tijdskrediet te verlengen. Een voltijds equivalent van 12 maanden wordt het maximum voor iedereen (in plaats van 5 jaar voordien). Concreet betekent dit dat niet-gemotiveerd tijdskrediet in de hele loopbaan van een arbeider of bediende voor maximaal 12 maanden voltijds kan worden opgenomen. Het is daarnaast ook mogelijk om 24 maanden halftijds, of 60 maanden een volledige dag of twee halve dagen per week op te nemen. Al deze mogelijkheden kunnen gecombineerd worden tot een voltijds equivalent van maximum 12 maanden.

Om tijdskrediet zonder motief te kunnen opnemen moet de werknemer minimum een loopbaan van 5 jaar als arbeider of bediende hebben en 24 maanden in dienst zijn bij zijn huidige werkgever. Een uitzondering hierop bestaat voor het tijdskrediet dat onmiddellijk aansluit op volledig opgenomen ouderschapsverlof. In dat geval vallen de vermelde voorwaarden weg (VDAB, 10.08.2012).



#### **b) Tijdskrediet met motief**

In het geval van tijdskrediet met motief wordt er tijdskrediet opgenomen op grond van een specifieke reden, waarvan je het bewijs moet leveren. Dit bewijs moet zowel aan de werkgever als aan de RVA geleverd worden. De mogelijke motieven zijn:

- zorgen voor een kind dat jonger is dan 8 jaar;
- palliatieve zorgen verlenen;
- zorg of bijstand verlenen aan een zwaar ziek gezins- of familielid tot de tweede graad;
- een erkende opleiding volgen;
- zorgen voor een gehandicapt kind dat jonger is dan 21 jaar;
- zorg of bijstand verlenen aan een zwaar ziek minderjarig kind (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 14.05.2013).

Voor elk motief gelden er specifieke voorwaarden met betrekking tot de maximumduur van het tijdskrediet. Gemotiveerd tijdskrediet kan in de gehele loopbaan maximaal 36 (motief zorg en opleiding) of 48 maanden (motief ziek kind) opgenomen worden, afhankelijk van het motief. Ook in het geval van het gemotiveerd tijdskrediet kunnen de verschillende soorten (voltijds, halftijds en 1/5 tijdskrediet) gecombineerd worden tot een maximum duur van in totaal 48 maanden.

Om tijdskrediet met motief te kunnen opnemen moet de werknemer minstens 24 maanden in dienst zijn bij de huidige werknemer. Ook hier valt de anciënniteitsvoorwaarde weg indien het tijdskrediet onmiddellijk aansluit op volledig opgenomen ouderschapsverlof (VDAB, 10.08.2012).

#### **4.1.2 Loopbaanonderbreking**

Ook voor deze categorie zijn de regels sinds 1 september 2012 verstrengd met een beperking van de maximumperiodes:

- tot 60 maanden volledige onderbreking (ongeacht de leeftijd);
- tot 60 maanden gedeeltelijke onderbreking vóór 55 jaar.<sup>10</sup>

Naast de 60 maanden gedeeltelijke onderbreking vóór de leeftijd van 55 jaar hebben de personeelsleden van de openbare sector de mogelijkheid om een gedeeltelijke onderbreking te bekomen in het eindeloopbaanstelsel om hun prestaties te verminderen tot aan het pensioen. Ook hier hebben de recente hervormingen gezorgd voor een verstrenging van de voorwaarden door de toegangsleeftijd tot het eindeloopbaanstelsel te verhogen tot 55 jaar (in plaats van 50 jaar voordien).

Voor sommige categorieën (zware beroepen en een lange beroepsloopbaan) blijft de toegangsleeftijd van 50 jaar echter gelden. Daarnaast is er ook een overgangsregeling van kracht. Zo blijft de reglementering die van kracht was vóór 1 september 2012 en die de mogelijkheid bood om vanaf 50 jaar een gedeeltelijke onderbreking te nemen in het eindeloopbaanstelsel van toepassing voor:

- alle eerste aanvragen of aanvragen van onderbrekingsuitkeringen die de RVA heeft ontvangen voor 01 september 2012 - op voorwaarde dat de schriftelijke aanvraag om gedeeltelijke onderbreking in het eindeloopbaanstelsel vóór 16 maart 2012 bij de werkgever werd ingediend;
- de personeelsleden van minstens 50 jaar die vóór 01 september 2012 gebruik maakten van het eindeloopbaanstelsel en dit niet meteen tot hun pensioen hadden aangevraagd (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 01.09.2012).

---

<sup>10</sup> Met uitzondering van de statutaire personeelsleden van de federale overheid waarbij de duur van de gedeeltelijke onderbreking beperkt is tot maximum 60 maanden, ongeacht de leeftijd.

## **4.2 Verwachte effecten van de hervorming van tijdskrediet en loopbaanonderbreking**

In het volgende hoofdstuk wordt de hervorming van de gelijkgestelde periodes besproken. Daarin zal duidelijk worden dat nieuwe maatregelen ervoor zorgen dat periodes van werken zwaarder zullen doorwegen bij de berekening van het pensioenbedrag. Door de verstrengde toegangsvoorwaarden en de beperking van de duur van tijdskrediet en loopbaanonderbreking is te verwachten dat er minder gebruik zal worden gemaakt van de stelsels.

Aangezien de periodes van arbeid meer gevaloriseerd zullen worden bij de berekening van het pensioenbedrag impliceert dit in veel gevallen dat de betrokkenen een hoger pensioen zullen ontvangen als we er van uitgaan dat ze (noodgedwongen) meer zullen werken. Dit is positief vanuit het perspectief van armoedebestrijding. De vraag is echter of een verstrenging van de voorwaarden voor tijdskrediet en loopbaanonderbreking op geen andere manier een negatieve impact heeft. In veel gevallen (voor tijdskrediet met motief in het bijzonder) zijn er weldoordachte (noodzakelijke) motieven om een beroep te doen dergelijke stelsels. Een beknutting van de toegang tot mogelijkheden om zijn professionele activiteit te verminderen of uit te stellen betekent dan ook een beperking van dat recht.



## 5 | Gelijkgestelde periodes

### 5.1 Algemene beschrijving van de beperking van de gelijkgestelde periodes

De hervorming van de regering-Di Rupo omvatte ook een hervorming van de gelijkgestelde periodes. Dit zijn periodes van niet-werken die toch worden meegeteld bij de berekening van het pensioenbedrag.

Bij de bepaling van het pensioen van de werknemer wordt rekening gehouden met de gezinstoesstand, de gepresteerde loopbaan jaren en het brutoloon dat de werknemer tijdens die loopbaan verdiend heeft. Binnen de huidige pensioenregeling speelt de loopbaanberekening dus een belangrijke rol. Bij de berekening worden er naast de actieve arbeidsperiodes ook bepaalde periodes van inactiviteit (bv. door ziekte, werkloosheid, arbeidsongeval, brugpensioen) mee opgenomen. Deze periodes van niet-werken worden dus als het ware gelijkgesteld met gepresteerde arbeidsperiodes. Voor zo'n gelijkgestelde periode wordt een fictief loon in rekening gebracht. Vóór de hervorming werd het normale fictieve loon berekend op basis van het gemiddelde loon dat de werknemer verdiend heeft tijdens de voorgaande of latere arbeidsperiodes. Dit impliceerde dat het voor de pensioenberekening leek alsof de persoon tijdens die gelijkgestelde periodes gewoon gewerkt had.

Als gevolg van de hervorming wegen sinds 2012 bij de pensioenberekening periodes van 'werken' echter zwaarder door dan periodes van 'niet werken'. Dat betekent dat deze periodes van niet-werken minder gunstig zijn voor de loopbaanberekening. Zo zullen ze niet meer gevaloriseerd worden op basis van het normale fictieve loon (dat doorgaans overeenkomt met het laatste loon dat door de werknemer werd ontvangen), maar op basis van een beperkt fictief loon (22 189,36 euro volgens de jongste indexering van 1 december 2012). Een tijdje niet werken zal voortaan in meer situaties tot een lager wettelijk pensioen leiden (SD Worx, 13.03.2013).

Voor de stelsels van tijdskrediet en de loopbaanonderbreking zijn alle gelijkstellingen behouden in het geval van de uitbetaling van een uitkering. Met betrekking tot het niet-gemotiveerd tijdskrediet geldt in het algemeen dat maximum 12 maanden voltijds equivalenten worden gelijkgesteld voor het pensioen over de gehele duur van de loopbaan. In het geval van een halftijds tijdskrediet gaat het om 24 maanden. Toch laten bepaalde cao's langere periodes toe. In het geval van het gemotiveerd tijdskrediet worden de opgenomen periodes volledig gelijkgesteld. Bij de loopbaanonderbreking in de overheidssector blijft de gelijkstelling beperkt tot een maximum van 12 maanden voor de gehele duur van de loopbaan. In tegenstelling tot het niet-gemotiveerd tijdskrediet maakt het niet uit of de arbeidsprestaties volledig, voor de helft of met een vierde werden verminderd (VDAB, 09.04.2013).

Toch zorgde de hervorming ook voor een aanpassing van de gelijkgestelde periodes bij andere stelsels. Concreet leiden volgende periodes van 'niet werken' sinds de hervorming tot een minder gunstig aandeel in de berekening van de pensioenloopbaan:

#### a) Werkloosheid

Vanaf de derde periode (supra) wordt de financiële regeling voor sommige rechthebbenden minder gunstig. Dit impliceert dat lang werkloos zijn, zorgt voor een vermindering van het wettelijk pen-

sioen. De gelijkstelling gebeurt op basis van een loon van maximum 22 189 euro op jaarbasis. Sommige 55-plussers ontsnappen hieraan.

#### **b) Werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)**

In het geval dat een werknemer gebruik maakt van de regeling van werkloosheid met bedrijfstoeslag wordt de volledige periode gelijkgesteld. In een aantal gevallen zal dit net zoals bij de gewone werkloosheidsregeling beperkt zijn tot een loon van maximaal 22 189 euro op jaarbasis.

Afwijkingen, uitzonderingen en speciale gevallen blijven bestaan. In sommige gevallen wordt de periode nog steeds gelijkgesteld, maar wordt het pensioenbedrag dat in die periode ‘verdiend werd’ verlaagd. In bepaalde gevallen zijn overgangsregelingen van kracht. Door de vele uitzonderingen bereikt de administratieve ingewikkeldheid voor de berekening van het pensioen een hoogtepunt. Bijgevolg is het bijzonder moeilijk om de impact van de hervorming van de gelijkgestelde periodes in te schatten.

### **5.2 Verwachte effecten van de beperking van de gelijkgestelde periodes**

Verwacht kan worden dat de striktere regels voor de berekening van gelijkgestelde periodes laagopgeleide werknemers disproportioneel zullen benadelen. Zij hebben namelijk een grotere kans om (langere) periodes werkloos te zijn geweest doorheen hun beroepsloopbaan. Gezien de periodes van arbeid harder zullen doorwegen in vergelijking met de situatie voor de hervorming zal dit in veel gevallen leiden tot een lager pensioen voor de betrokkenen.

Met betrekking tot de gelijkgestelde periodes is de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) bezig met de ontwikkeling van een programma dat rekening houdt met de veranderingen als gevolg van de hervorming. Dit zal het voor de betrokkenen mogelijk maken om het bedrag van zijn of haar pensioen in geval van tijdskrediet, van pseudobrugpensioen of van elke verandering in de beroepsloopbaan te simuleren. Tot dusver zijn er echter geen grootschalige simulaties van de impact van de verhoogde valorisatie van arbeid bij de pensioenberekening voorhanden.

## 6 | Intensivering van het activeringsbeleid

Op initiatief van de federale overheid heeft de RVA reeds een decennium lang een systeem in voege om het zoekgedrag naar werk bij werklozen te stimuleren. De zogenaamde opvolgingsprocedure bestaat erin om de werklozen op te roepen voor periodieke individuele gesprekken waarbij een RVA-bemiddelaar de inspanningen van het zoekgedrag van de betrokkene evalueert. Het merendeel van de verschillende categorieën werklozen riskeert een vermindering of opschorting van de werkloosheidsuitkeringen als de intensiteit van het zoekgedrag als onvoldoende wordt beoordeeld (hierover later meer). In augustus 2012 werd een nieuwe, nog intensievere procedure gecreëerd voor de jongeren die recht hebben op een inschakelingsuitkering. In augustus 2013 werd daarenboven een opvolgingsprocedure gecreëerd voor jonge werkzoekende schoolverlaters die nog geen recht hebben op uitkeringen. Deze hervormingen werden reeds in hoofdstuk 2 besproken. Vóór 2013 werden alle werklozen onder de leeftijd van 50 jaar onderworpen aan een dergelijke procedure. Vanaf januari 2013 werd de opvolgingsprocedure uitgebreid voor werklozen die tussen hun 50ste en 54ste in de werkloosheid belanden.<sup>11</sup>

Het beleid met betrekking tot de controle van werklozen is sinds het begin in juli 2004 een controversieel thema geweest. Voor de ene werd het opvolgingsbeleid beschouwd als een jacht op werklozen in de context van de economische crisis terwijl voorstanders het hadden over een essentieel ingrediënt in de strijd tegen de werkloosheid.

### 6.1 Algemene beschrijving van de opvolgingsprocedure

De inspanningen die een werkloze doet om werk te zoeken, worden geëvalueerd tijdens individuele gesprekken met een personeelslid van de RVA (de facilitator), die speciaal is aangeworven en opgeleid om deze gesprekken te voeren. De werkloze wordt uitgenodigd voor een eerste gesprek met de facilitator na 15 maanden werkloosheid (indien hij jonger is dan 25 jaar) of na 21 maanden werkloosheid (indien hij 25 jaar of ouder is). Enkele maanden voor de RVA-controle verstuurt de RVA een verwittigingsbrief waarin de controle wordt aangekondigd.

Het eerste gesprek heeft tot doel de inspanningen te evalueren die de werkloze heeft gedaan om werk te zoeken tijdens de periode van 12 maanden vóór het gesprek. Bij die evaluatie wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de werkloze en met de toestand van de arbeidsmarkt. Indien de inspanningen voldoende zijn, zal 16 maanden later een nieuw gesprek plaatsvinden.

Indien de inspanningen onvoldoende of onaangepast zijn, wordt een actieplan (contact opnemen met de VDAB of ACTIRIS, werkaanbiedingen raadplegen, solliciteren, ...) voorgesteld aan de werkloze voor de 4 volgende maanden en wordt hem gevraagd zich ertoe te verbinden de acties die van hem verwacht worden, uit te voeren. Een tweede gesprek vindt plaats 4 maanden later, om na

<sup>11</sup> De activering van het zoekgedrag naar werk behoort tot de bevoegdheden die door de zesde staatshervorming op 1 juli 2014 naar het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap overgedragen werden. Er werd echter een overgangsfase voorzien waardoor de RVA deze bevoegdheid voorlopig blijft uitoefenen. Bijgevolg blijft de RVA belast met de uitvoering van deze materie tot op het tijdstip waarop het Gewest operationeel in staat is om deze bevoegdheid uit te oefenen.

te gaan of de werkloze zijn actieplan heeft nageleefd. Indien dit het geval is, zal 12 maanden later een nieuw gesprek plaatsvinden. Indien de werkloze zijn actieplan niet heeft nageleefd, krijgt hij een tijdelijke en beperkte sanctie (gedurende maximum 4 maanden). Die kan bestaan uit een vermindering van het bedrag van de werkloosheidsuitkering, ofwel een schorsing van de betaling van zijn uitkeringen. Bovendien moet de werkloze zich er opnieuw toe verbinden de acties voorzien in een nieuw (intensiever) actieplan, dat hem voor de volgende 4 maanden wordt voorgesteld, uit te voeren. Het derde gesprek vindt 4 maanden later plaats. Indien de werkloze zijn tweede actieplan heeft nageleefd, krijgt hij opnieuw volledige uitkeringen en zal 12 maanden later een nieuw gesprek plaatsvinden. Indien de werkloze zijn actieplan daarentegen niet heeft nageleefd, kan hij uitgesloten worden van het recht op uitkeringen. Gaat het echter om een werkloze die werkloosheidsuitkeringen ontvangt als gezinshoofd of alleenwonende of als samenwonende met laag gezinsinkomen, dan wordt deze uitsluiting voorafgegaan door een periode van 6 maanden tijdens dewelke de werkloze verder een verminderde uitkering blijft genieten (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 01.07.2014).

De activeringsprocedure voor werkzoekenden wordt in vergelijking met de beginperiode sneller ten uitvoer gelegd en het toepassingsgebied ervan is geleidelijk verruimd: door een verhoging van de leeftijdsgrens tot 55 jaar en door de aanpak van de deeltijds werkzoekenden, de jongeren tijdens hun beroepsinschakelingsperiode en de personen die 33% arbeidsongeschikt zijn. De procedure zal nog worden uitgebreid in het kader van het samenwerkingsakkoord tussen de RVA en de gewestelijke overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling die, als gevolg van de staatshervorming, voortaan de volle verantwoordelijkheid dragen voor de controle van de werkzoekenden (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2014).

## **6.2 De evolutie van de interventies in het kader van de opvolgingsprocedure**

Dejemeppe & Van der Linden (2014) hebben in hun studie gekeken naar het jaarlijks aantal werklozen die deelgenomen hebben aan één van de fasen van de opvolgingsprocedure (verwittigingsbrief, eerste, tweede en derde evaluatiegesprek) vanaf 2004 tot 2013. Er werd daarbij een onderscheid gemaakt per leeftijdscategorie (jonger dan 30 jaar, 30-39 jaar en 40-49 jaar). Voor de categorieën werklozen die een evaluatiegesprek gehad hebben werd telkens het aandeel waarbij het zoekgedrag als positief of negatief werd ervaren berekend. Dit wordt in figuur 6.1 weergegeven. Omdat de cijfers voor 2013 niet te vergelijken vallen met de voorgaande jaren zal bij de bespreking van de jaarlijkse stroom voornamelijk gekeken worden naar het jaar 2012 als meest recente jaar.



**Figuur 6.1** Jaarlijkse stroom van deelnemers aan één van de fases van de opvolgingsprocedure van 2004 tot 2013, per leeftijdsklasse<sup>12</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>										
Avertissement	58.228	158.026	200.949	186.371	131.692	138.668	138.504	125.536	117.563	72.995*
Entretien 1	3.534	47.344	84.473	91.905	93.844	80.398	75.619	65.261	68.236	72.757
% positif	62,7%	67,6%	58,9%	52,6%	51,6%	51,2%	54,2%	54,2%	52,3%	50,6%
% négatif	37,3%	32,4%	41,1%	47,4%	48,4%	48,8%	45,8%	45,8%	47,7%	49,4%
Entretien 2	0	3.280	13.297	24.157	32.158	29.981	27.796	25.793	24.237	28.157
% positif	0	67,9%	69,1%	67,8%	63,0%	58,3%	62,6%	61,9%	59,7%	54,5%
% négatif	0	32,1%	30,9%	32,2%	37,0%	43,3%	37,4%	38,1%	40,3%	45,5%
Entretien 3	0	121	886	2.486	4.493	6.855	6.399	5.831	5.756	6.227
% positif	0	52,9%	52,9%	52,7%	50,7%	49,5%	55,6%	54,0%	53,6%	50,7%
% négatif	0	47,1%	47,1%	47,3%	49,3%	50,5%	44,4%	46,0%	46,4%	49,3%
<b>&lt; 30 ans</b>										
Avertissement	58.228	125.926	81.365	63.904	56.232	57.655	55.322	46.501	49.911	8.044*
Entretien 1	3.534	47.271	45.647	32.604	32.665	27.130	23.580	17.651	20.671	24.956
% positif	62,7%	67,6%	62,4%	53,0%	46,4%	43,3%	45,1%	42,2%	42,5%	44,5%
% négatif	37,3%	32,4%	37,6%	47,0%	53,6%	56,7%	54,9%	57,8%	57,5%	55,5%
Entretien 2	0	3.280	11.137	9.009	11.030	11.068	9.445	8.379	8.338	11.078
% positif	0	67,9%	67,8%	57,1%	53,6%	45,9%	49,7%	49,5%	47,5%	44,7%
% négatif	0	32,1%	32,2%	42,9%	46,4%	54,1%	50,5%	50,5%	52,5%	55,3%
Entretien 3	0	121	882	1.514	1.965	2.819	2.535	2.284	2.313	2.678
% positif	0	52,9%	53,1%	48,7%	45,0%	42,7%	46,4%	39,8%	43,6%	45,4%
% négatif	0	47,1%	46,9%	51,3%	55,0%	57,3%	53,6%	60,2%	56,4%	54,6%
<b>30-39 ans</b>										
Avertissement	0	32.100	93.410	50.503	38.829	43.211	44.281	40.409	33.642	28.518
Entretien 1	0	73	38.673	33.428	31.369	26.093	26.632	22.430	22.513	20.752
% positif	0	47,9%	54,9%	55,5%	56,9%	53,3%	58,1%	56,4%	54,9%	50,0%
% négatif	0	52,1%	45,1%	44,5%	43,1%	46,7%	41,9%	43,6%	45,1%	50,0%
Entretien 2	0	0	2.160	13.026	9.124	9.387	9.218	8.441	7.481	7.686
% positif	0	0	75,6%	73,1%	62,5%	62,4%	66,2%	63,5%	61,3%	53,2%
% négatif	0	0	24,4%	26,9%	37,5%	37,6%	33,8%	36,5%	38,7%	46,8%
Entretien 3	0	0	4	963	1.534	2.060	1.989	1.823	1.725	1.706
% positif	0	0	25,0%	59,2%	52,7%	51,0%	56,5%	59,6%	53,9%	48,2%
% négatif	0	0	75,0%	40,8%	47,3%	49,0%	43,5%	40,4%	46,1%	51,8%
<b>40-49 ans</b>										
Avertissement	0	0	26.174	71.964	36.631	37.802	38.901	38.626	34.010	36.433
Entretien 1	0	0	153	25.873	29.810	27.175	25.407	25.180	25.052	27.049
% positif	0	0	34,0%	48,3%	51,7%	57,3%	58,4%	60,6%	57,9%	56,8%
% négatif	0	0	66,0%	51,7%	48,3%	42,7%	41,6%	39,4%	42,1%	43,2%
Entretien 2	0	0	0	2.122	12.004	9.526	9.133	8.973	8.418	9.393
% positif	0	0	0,0%	80,4%	72,0%	68,7%	72,4%	71,9%	70,3%	67,1%
% négatif	0	0	0,0%	19,6%	28,0%	31,3%	27,6%	28,1%	29,7%	32,9%
Entretien 3	0	0	0	9	994	1.976	1.875	1.724	1.718	1.843
% positif	0	0	0	33,3%	58,9%	57,7%	67,1%	66,8%	66,8%	60,7%
% négatif	0	0	0	66,7%	41,1%	42,3%	32,9%	33,2%	33,2%	39,3%

Bron RVA en eigen berekeningen van Dejemeppe en Van der Linden (2014)

<sup>12</sup> Het fors lagere percentage van het aantal verwittigingsbrieven in 2013 is te verklaren door de oprichting van de nieuwe specifieke procedure van beroepinschakelingstijd voor jongeren die onder een andere reglementering valt (zie Hoofdstuk 2).

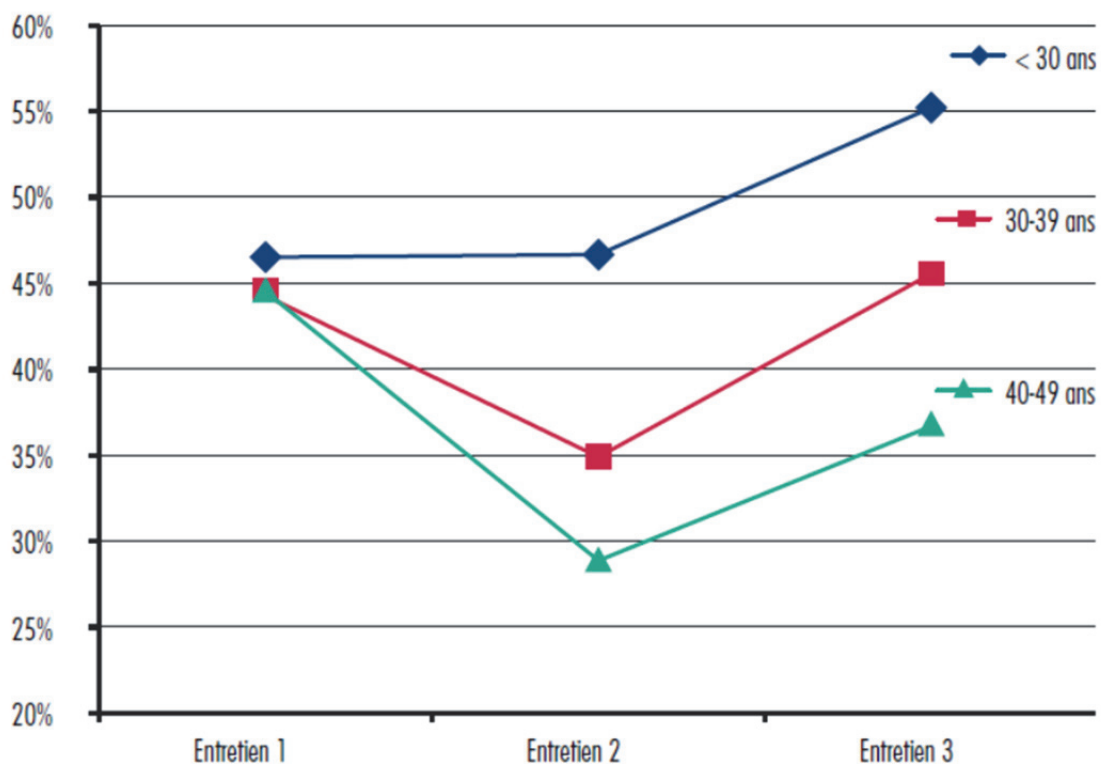


Voor 2012 zien we dat 215 792 werklozen betrokken zijn bij één van de fases van de opvolgingsprocedure van de RVA, hetzij door het ontvangen van een verwittigingsbrief (117 563 of 54%), hetzij door deelname aan een evaluatiegesprek (98 229 of 46%). Wel moet in rekening gebracht worden dat dit cijfer een absolute bovengrens is doordat één werkloze in meerdere fases kan voorkomen. Op basis van de verdeling per leeftijdscategorie constateren we dat in 2012 38% van de werklozen die deelnamen aan (een fase van) de opvolgingsprocedure jonger waren dan 30 jaar, tegenover een respectievelijke vertegenwoordiging van 30% en 32% door de 30-39-jarigen en de 40-49-jarigen.

In elke leeftijdscategorie zien we een forse stijging van het aantal personen in een opvolgingsprocedure in de beginjaren. In de jaren nadien (vanaf 2008) lijken de cijfers zich te stabiliseren. Als we de beginjaren buiten beschouwing laten, lijkt het percentage van de negatieve evaluaties door de RVA te schommelen rond 45%. Wel kan er een grote variatie vastgesteld worden tussen de verschillende leeftijdscategorieën. Zo heeft de jongste leeftijdscategorie een groter percentage negatieve evaluaties in vergelijking met de andere leeftijdscohortes.

Bij de interpretatie van figuur 6.1 moet rekening gehouden worden met het feit dat de cijfers de stroom van werklozen doorheen verschillende fases van de opvolgingsprocedure in een welbepaald jaar weergeeft. Sommige werklozen die een brief ontvangen hebben zullen nooit deelnemen aan een evaluatiegesprek omdat ze inmiddels werk gevonden hebben. Anderen kunnen in een welbepaald jaar de eerste fases van de opvolgingsprocedure doorlopen en pas het jaar nadien in een volgende fase terechtkomen. Bijgevolg kan men uit bovenstaande tabel de fractie verwittigde werklozen die aan een eerste, tweede en/of derde evaluatiegesprek hebben deelgenomen niet extraheren.

**Figuur 6.2 Aandeel negatieve evaluaties per leeftijdscategorie en gespreksfase (gemiddelde over de periode 2004-2013)**

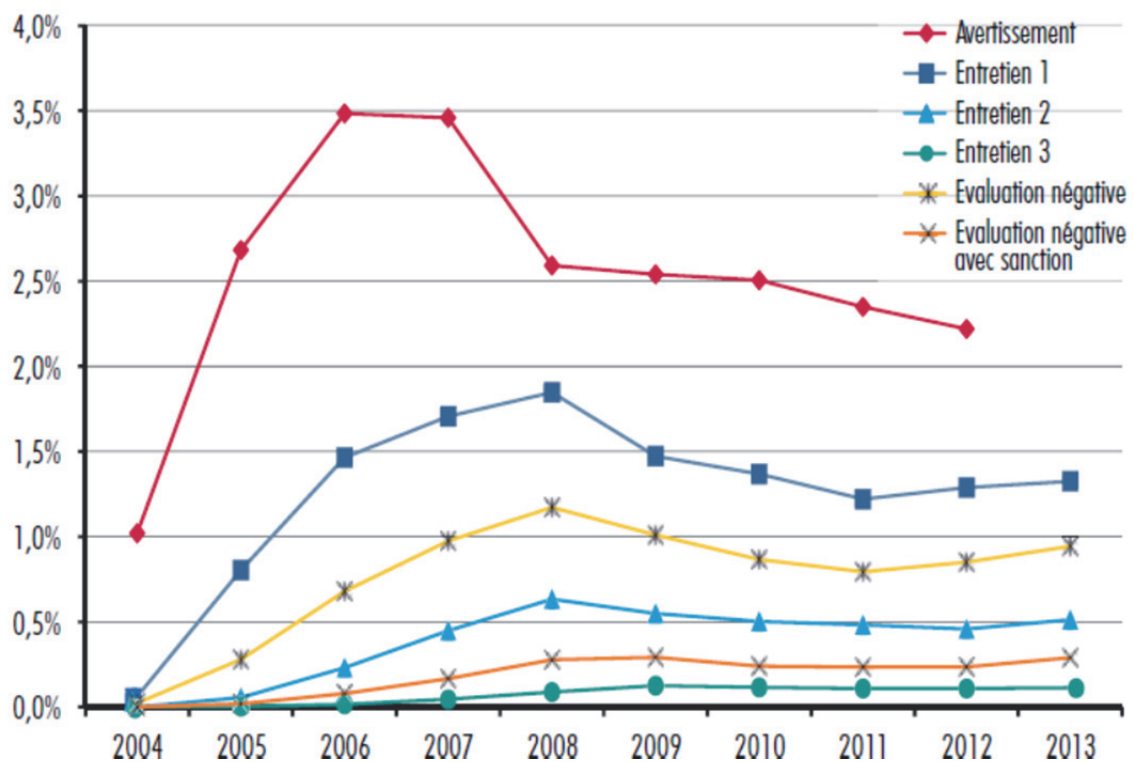


Bron Dejemeppe en Van der Linden (2014)

Wanneer enkel gekeken wordt naar de werklozen die een verwittigingsbrief gekregen hebben én deelnamen aan (één van) de evaluatiegesprekken kan het aandeel negatieve evaluaties in kaart worden gebracht. In figuur 6.2 wordt het percentage negatieve evaluaties per leeftijdsklasse en voor de verschillende evaluatiemomenten weergegeven. Telkens werd gekeken naar het gemiddelde percentage negatieve evaluaties over de gehele periode 2004-2013. Opnieuw kunnen we een hoger percentage negatieve evaluaties vaststellen naarmate de leeftijd daalt. Terwijl de grafiek van de twee oudere leeftijdscategorieën (30-39 jaar en 40-49 jaar) een V-vorm aanneemt ligt bij de jongste categorie (<30 jaar) het percentage negatieve evaluaties van het tweede gesprek dicht bij het percentage dat verkregen werd bij het eerste gesprek.

Naast de verschillen per leeftijdscategorie is het interessant om te kijken naar de evolutie van het aandeel werklozen dat aan een controle (verwittigingsbrief en/of evaluatiegesprek) onderworpen werd. De verhouding tussen aan het aantal deelnemers aan een fase van de opvolgingsprocedure en het aandeel werklozen dat in aanmerking kan komen om opgevolgd te worden geeft een beeld van de intensiteit van de controles door de RVA. Dit wordt weergegeven in figuur 6.3. Concreet werd voor elk jaar vanaf 2004 tot en met 2013 een gemiddelde maandelijkse participatiegraad aan één van de fases van de opvolgingsprocedure berekend.

**Figuur 6.3 Evolutie van het aandeel gecontroleerde werklozen door de RVA, 2004-2013**



Bron RVA en berekeningen van Dejemeppe en Van der Linden (2014)

De figuur toont aan dat de verschillende fases van de opvolgingsprocedure een logisch stramien volgen. Zo nemen steeds minder werklozen deel aan latere fases van de opvolgingsprocedure in eenzelfde periode. Concreet impliceert dit dat de werklozen die een verwittigingsbrief (avertissement) ontvangen het meest vertegenwoordigd zijn. In de volgende fasen van het opvolgingstraject (entretien 1, 2 & 3) daalt telkens het aandeel betrokken werklozen, vooral omdat zij intussen werk vinden. Met betrekking tot het versturen van verwittigingsbrieven vindt er, met uitzondering van de eerste jaren, een zekere stabilisatie plaats. Vanaf 2008 kregen ongeveer 2,5% van de werklozen een

verwittigingsbrief van de RVA. Het percentage werklozen dat deelneemt aan de opeenvolgende gesprekken stabiliseert rond 1,3% voor het eerste gesprek, 0,5% voor het tweede gesprek en 0,1% voor een derde gesprek.

### 6.3 Impact van het RVA-opvolgingsbeleid

Naar analogie met het aandeel werklozen dat deelneemt aan de verschillende fases van de opvolgingsprocedure lijkt het percentage werklozen dat een negatieve evaluatie krijgt zich ook te stabiliseren rond 1%. Ongeveer een derde van hen (0,3%) kregen die negatieve evaluatie tijdens hun tweede of derde gesprek wat leidde tot een sanctionering. Net zoals in de voorgaande jaren treft de sanctie in 2013 een heel kleine groep. Zowat 73 000 werklozen kregen een eerste verwittigingsbrief en bijna evenveel moesten voor hun eerste controle langskomen. Nauwelijks 6 227 werklozen moesten voor de derde keer op controle. Voor de kleine helft van hen (49,3%) was de eindbeoordeling negatief. Op het einde van de rit verloren bijna 3 100 werklozen hun uitkering. Als dat aantal wordt herberekend naar de totale groep van werklozen gaat het om een kleine minderheid van 0,3%. Van een verhoging van het aandeel gesanctioneerden is er allerm minst sprake. Zo varieerde het aantal werklozen dat voor een derde controle werd opgeroepen sinds 2009 jaarlijks tussen 5 500 en 7 000 en het aantal sancties binnen die groep tussen 44 en 51% (Dejemeppe & Van der Linden, 2014)

De efficiëntie van deze procedures op het vlak van herinschakeling en de eventuele sancties waartoe ze kunnen leiden, valt moeilijk te beoordelen. Daartoe zou een controlegroep nodig zijn met identiek dezelfde kenmerken maar die aan de procedure ontsnapt, en zou moeten worden bepaald welke rol de conjuncturele factoren, de begeleidingsmaatregelen en de steunmaatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid spelen in het vergroten van de kans tot inschakeling op de arbeidsmarkt. In feite is niet eenduidig kunnen aangetoond worden welke impact een sanctie heeft op het opnieuw aan de slag gaan (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2014).

De armoede-impact van deze maatregelen werd jammer genoeg nooit bestudeerd. A priori valt hierover niet veel te zeggen: enerzijds impliceren veel sancties slechts een gedeeltelijke en tijdelijke inhouding van de uitkeringen; anderzijds worden uiteindelijk toch meerdere duizenden werklozen per jaar door deze verscherpte controles uitgesloten. Het gaat per definitie om langdurig werklozen, bij wie het armoederisico ook zonder sancties al erg hoog ligt.

Een pas gepubliceerde studie van de POD Maatschappelijke Integratie (2014b) toont aan dat in de periode 2007-2010 gemiddeld zowat 20 000 werklozen per kwartaal gesanctioneerd werden; van deze gesanctioneerden vraagt 18,4% nadien steun aan bij het OCMW. Noteer echter

- dat de meeste sancties van de RVA niet het gevolg zijn van de controle op het zoekgedrag van werklozen (andere oorzaken zijn bv. administratieve nalatigheid of verkeerde aangifte van de gezinstoestand of de woonplaats);
- dat lang niet alle gesanctioneerde werklozen die in armoede terecht komen, beroep doen op het OCMW. Velen zijn onvoldoende geïnformeerd over hun rechten of veronderstellen dat hun sanctie automatisch ook impliceert dat ze geen recht zullen hebben OCMW-steun.

Een ander neveneffect van de verscherpte controles op werklozen kan zijn dat meer werkzoekenden jobs van lage kwaliteit aannemen om aan sancties te ontsnappen. Ook op die manier kunnen ze in armoede terecht komen. Verder onderzoek hierover lijkt ons zeker aangewezen.

# Besluit

Het federale regeerakkoord van 1 december 2011 omvatte een grootschalige sociaaleconomische hervorming. Een deel van de hervorming was direct gericht op de verandering van het werkloosheidsstelsel. Andere maatregelen hadden een meer indirecte impact op de positie van de werklozen. De onderliggende bedoeling van dergelijke nieuwe maatregelen was, officieel althans, om mensen aan te moedigen om weer aan het werk te gaan. Daarmee sluit het Belgische beleid aan bij het neo-liberale making work pay-discours, dat op Europees niveau nog steeds domineert, ondanks toeneemende wetenschappelijke evidentie tegen deze benadering.

Eén van de veranderingen met de grootste directe impact op de werklozen is de versterking van het degressiviteitsprincipe van de werkloosheidsuitkeringen. Het versterken van de prikkels om aan het werk te gaan was één van de prioriteiten van de hervorming. Uit de simulaties is gebleken dat de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerkstelling door de versterkte degressiviteit significant verhoogt. Wel moet gezegd worden dat met een ‘arbeidssurplus’ van ongeveer 60% werken reeds vóór de hervorming financieel heel wat aantrekkelijker was vergeleken met de werkloosheidsuitkering. Of het versterkte financiële voordeel van wedertewerkstelling de werklozen daadwerkelijk gaat stimuleren om sneller werk te zoeken en te aanvaarden is onzeker. Uit verschillende studies is namelijk gebleken dat het activeringseffect van het verliezen van uitkeringen voor (langdurig) werklozen zeer beperkt is. Daarenboven is de degressiviteit zo georganiseerd dat langdurig werklozen de grootste (financiële) effecten ondervinden. Vaak is net voor hen een financiële prikkel niet voldoende om hen terug aan het werk te krijgen. Om hen uit de werkloosheid te krijgen is er meer nodig zoals onder andere investeringen in begeleiding en opleiding.

De keerzijde van de versterkte degressiviteit is echter wel dat de inkomenspositie van de werklozen verder aangetast wordt. Zo zorgt de hervorming voor een versterkte en versnelde toename van de armoederisicograad naarmate men langer werkloos is. Vooral de categorie alleenstaanden kent een spectaculaire stijging van het risico om een inkomen onder de armoedegrens te hebben. Voor de gezinshoofden zorgen de nieuwe maatregelen dan weer voor een verdere verhoging van het armoederisico dat reeds voor de hervorming ontzettend hoog was. De verslechtering van de inkomenspositie blijkt naast de simulaties ook uit de verhoogde noodzakelijke tussenkomsten van OCMW's bij langdurig werklozen omwille van betalingsmoeilijkheden. Ondanks de verslechterde inkomenspositie als gevolg van de maatregel is door de Belgische overheid geen aandacht besteed aan de impact op armoede. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting waarschuwt in dat verband voor een overdreven fixatie op het ‘lonend maken van werk’ als motto van het socialezekerheidsbeleid, ten koste van de beschermende functie. Zo vreest de dienst een verdere vervreemding en uitsluiting van de getroffen werkzoekenden uit de arbeidsmarkt. De lagere uitkeringen zullen namelijk in deze huishoudens leiden tot een onderinvestering in communicatie, mobiliteit, kinderopvang, onderwijs en gezondheid.

Een andere hervorming in het kader van de werkloosheid, die een niet te onderschatten impact zal hebben op kansarme jongeren, is het nieuwe stelsel van inschakelingsuitkeringen, de werkloosheidsuitkering voor schoolverlaters. Met als doel ‘de integratie in de arbeidsmarkt te stimuleren’ wordt de wachtperiode omgevormd in een ‘inschakelingsperiode’. De wachttijd tussen schoolver-

laten en het recht op een werkloosheidsuitkering wordt verlengd tot 12 maanden in plaats van 9 maanden. Daarenboven zullen de voorwaarden met betrekking tot aanhoudende inspanningen om werk te vinden strikter worden. Belangrijk is verder dat het recht op inschakelingsuitkeringen vanaf 1 januari 2012 beperkt is in de tijd tot een periode van maximum 36 maanden. Door de verstrengde voorwaarden voor het krijgen van financiële compensaties houdt de huidige hervorming van de inschakelingsuitkeringen het midden tussen een neoliberale ‘making work pay’-benadering en een conservatieve aanpak van beperkte rechten.

Net zoals bij de hervorming van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen bestaat bij deze maatregel het gevaar dat het meest kwetsbare segment de grootste nadelen zal ondervinden. Voornamelijk de jongeren die niet of onvoldoende gewerkt hebben binnen een bepaalde periode zullen door de mazen van het net vallen. In veel gevallen zal dit gaan om laagopgeleide jongeren aangezien zij een grotere kans hebben om na het verlaten van het onderwijs lang te moeten zoeken naar een (eerste) job. Uit cijfers van OCMW's in grootsteden blijkt dat ze een grote toename van jongeren kennen die een beroep moeten doen op (financiële) hulp omdat ze de periode tot het verkrijgen van de inschakelingsuitkering niet overbrugd krijgen. Vanaf 1 januari 2015 zal deze afhankelijkheid van de lokale besturen nog versterkt worden aangezien dan pas de beperking van de uitkering in de tijd begint te spelen. Volgens de RVA zullen maximaal 27 300 jongeren niet langer recht hebben op een uitkering op dat tijdstip, terwijl andere bronnen spreken van om en bij de 55 000 benadeelde jongeren. Aangezien niet alle jongeren een beroep zullen kunnen doen op een OCMW en de financiële steun niet altijd voldoende is, kan verwacht worden dat de armoede in deze doelgroep verder zal stijgen in de nabije toekomst.

Voor de ouderen springt voornamelijk de hervorming van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (het voormalige brugpensioen) in het oog. Uit de uitgevoerde simulaties blijkt dat de verstrenging van de toegangsvoorwaarden (minimumleeftijd en vereist beroepsverleden) logischerwijze ertoe leidt dat meer mensen verplicht worden om het recht op werkloosheid met bedrijfstoeslag uit te stellen of in bepaalde gevallen zelfs op te geven. Doordat minder werknemers vroegtijdig het arbeidscircuit zullen verlaten, kan verwacht worden dat het een positief effect heeft op het armoederisico van de desbetreffende groep. De vraag is echter in welke mate de subgroep die gebruik wil maken van het algemene stelsel een risico op armoede loopt in het geval dat ze vroegtijdig (willen) stoppen met werken. Dit geldt natuurlijk niet voor werknemers die gebruik maken van het stelsel in het kader van een herstructurering of wanneer het bedrijf waarvoor ze werken zich in moeilijkheden bevindt. In die gevallen kan een verstrenging van de voorwaarden namelijk ertoe leiden dat ze een beroep moeten doen op alternatieve (financiële) hulp. Verder zal ook nog moeten blijken of de recente hervorming van het stelsel alleen voldoende zal zijn om meer mensen boven de vijftig aan het werk te houden. De tewerkstellingsmogelijkheden voor deze specifieke groep moeten verhoogd worden door de combinatie van diverse maatregelen, zoals de promotie van het leeftijdsbewust HRM-beleid, een actief arbeidsmarktbeleid, en het verkleinen van de loonkloof tussen jongere en oudere werknemers. Daarenboven kan gesteld worden dat het ‘gouden recept’ voor verhoogde tewerkstellingskansen voor ouderen niet bestaat, gegeven dat de hervormingen altijd ingebed zijn in een bestaande institutionele context. Dit betekent dat de implementatie van de juiste maatregelen niet voldoende zal zijn. Het zal daarenboven ook nodig zijn om de ‘early exit’ cultuur te transformeren in een cultuur van actief ouder worden.

Een andere hervorming die ook pas een impact zal hebben op latere leeftijd is de beslissing om periodes van inactiviteit (gelijkgestelde periodes) minder zwaar te laten doorwegen bij de berekening van het wettelijk pensioen. Opnieuw impliceert dit dat werk financieel aantrekkelijker wordt gemaakt doordat periodes van inactiviteit in veel gevallen zullen leiden tot een lager pensioenbedrag. Net zoals bij de andere maatregelen is de kans echter groot dat voornamelijk de zwakkere

werknemers getroffen zullen worden. Zij hebben namelijk een grotere kans om langere periodes van inactiviteit (o.a. door werkloosheid) te kennen doorheen hun beroepsloopbaan.

Naar analogie met de hervorming van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag worden ook de toegangsvoorwaarden voor de stelsels van tijdskrediet en loopbaanonderbrekingen verstrengd. Ook hier zullen de nieuwe beperkingen tot gevolg hebben dat mensen die voordien een beroep wilden doen op het stelsel voortaan hun recht kunnen verliezen. In het geval ze gewoon blijven werken, zal dit theoretisch een positief effect hebben op hun (later) inkomen en dus ook op hun eigen armoederisico, weliswaar ten koste van een lagere job- en levenskwaliteit. Anderzijds kunnen hierdoor kansen op vervangende tewerkstelling verloren gaan.

Tenslotte werd ook de RVA-opvolgingsprocedure van het zoekgedrag van werklozen onder de regering-Di Rupo verder uitgebreid. Alhoewel slechts een zeer klein aandeel van de werklozen uiteindelijk een negatieve evaluatie krijgt resp. een sanctie oploopt, mag men de duizenden werklozen die jaarlijks (een deel van) hun uitkering verliezen niet onder de mat vegen - evenmin als degenen die aan sancties ontsnappen door ondermaatse jobs aan te nemen.

Algemeen kan gesteld worden dat de verschillende hervormingen een bepaalde tendens blootleggen. De maatregelen zijn er namelijk op gericht om het hebben van werk aantrekkelijker te maken (of correcter uitgedrukt: vervangingsuitkeringen minder aantrekkelijk of toegankelijk te maken). De hervormingen in het domein van het werkloosheidstelsel passen dan ook vooral binnen de 'making work pay' aanpak. De impact hiervan op het armoederisico van de betrokkenen - laat staan, op dat van derden - werd echter onvoldoende in kaart gebracht. Zo zullen voornamelijk de meest kwetsbaren getroffen worden. De verscherpte controle op het zoekgedrag van werklozen, die eerder aansluit bij een conservatieve aanpak, neemt tot op heden geen massale proporties aan maar kan op langere termijn eveneens vele duizenden sociaal uitsluiten.

Uit de beschrijving van de (verwachte) effecten van de werkloosheidshervorming is gebleken dat een steeds groter aandeel werklozen beroep zal moeten doen op het OCMW voor (financiële) hulp. Naast een grotere workload hebben de veranderingen ook budgettaire gevolgen. De OCMW's geven heel wat mensen een extra financiële toelage maar ze kunnen het gat niet blijven dichtrijden. In dat verband stellen de OCMW's de volgende regeringen drie maatregelen voor. Naast een stappenplan om aan iedereen een inkomen te garanderen dat minstens op het niveau van de Europese armoedegrens ligt, vragen ze ook om een betere algemene ondersteuning en meer financiële middelen. Hoe legitiem deze eisen ook zijn, het fundamentele probleem blijft dat het recente sociale-zekerheidsbeleid een aantal bijzonder kwetsbare categorieën sociaal verzekerden versast heeft van de nationale solidariteit naar de lokale of zelfs de familiale solidariteit.

De vraag blijft welke richting het beleid de komende jaren zal uitgaan. Met de implementatie van de staathervorming wordt de volledige bevoegdheid voor het activeringsbeleid naar de gewesten overgedragen. De Vlaamse Regering-Bourgeois heeft in haar regeerakkoord de krijtlijnen aangegeven: verdere verscherping van de voormalige RVA-opvolging van werklozen en uitbreiding ervan tot aan de pensioenleeftijd, invoering van een gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen, ombouw van gesubsidieerde tewerkstelling naar tijdelijke werkervaring of reguliere publieke tewerkstelling, vereenvoudiging en stroomlijning van de bestaande banenplannen, een actiever matching-beleid tussen vraag en aanbod van competenties, implementatie van het maatwerkdecreet, 'beperkte groei' van de sociale economie (Vlaamse Regering, 2014). Dit ambitieuze programma combineert een ruim gamma van instrumenten, maar bevat toch een paar opvallende maatregelen met een conservatief signatuur, met name de verscherpte controles en de invoering van een (verplichte) gemeenschapsdienst. In de federale regeringsonderhandelingen lag aanvankelijk ook het voorstel op

tafel om de uitkeringsrechten voor alle werklozen te beperken tot 2 jaar. Dat voorstel werd afgevoerd maar vervangen door een voorstel om de degressiviteit van de uitkeringen te ‘versnellen’ (snellere overgang naar tweede resp. derde periode voor berekening van de uitkeringen). Het lijkt ons hoogst noodzakelijk om deze intenties aan een rigoureuze armoedetoets te onderwerpen alvorens tot uitvoering over te gaan. De uitvoering van de Europese, federale en Vlaamse streefcijfers inzake armoedebestrijding is in de voorbije jaren reeds zwaar ontspoord. Zoals we in de inleiding schreven, zou een onvoorzichtige voortzetting van het huidige activeringsbeleid trouwens een budgettair boemerangeffect kunnen veroorzaken in plaats van meer mensen aan het werk te helpen.

**- BIJLAGEN -**





# bijlage 1 Beperkingen bij andere simulatiemodellen

## b1.1 Beperkingen bij andere simulatiemodellen

Naast de bovenvermelde simulaties waren er initieel nog andere modellen voorhanden om de impact van de ingrepen in de werkloosheidsverzekering te bespreken. Omwille van verschillende redenen konden deze modellen echter niet gebruikt worden om de effecten van het saneringsbeleid op de werklozen te bestuderen. Hieronder volgt een korte beschrijving van de belangrijkste modellen in dat verband. Naast een korte beschrijving van de modellen zal stilgestaan worden bij de problemen in het kader van het simuleren van effecten van (mogelijke) hervormingen op de werklozen.

## b1.2 FLEMOSI (CES KU Leuven et al., 2010)

FLEMOSI (FLEmish MOdels of SIMulation) is een vierjarig project, gefinancierd door IWT-Vlaanderen waarbinnen vijf nationale (CES KU Leuven, CSB UAntwerpen, Interface Demography VUB en Crepp Liège) en internationale partners (ISER Essex) hebben samengewerkt om simulatiemodellen te bouwen. Met die modellen kunnen de effecten van Vlaamse en federale beleidskeuzes in het domein van belastingen en uitkeringen in kaart gebracht worden. Beleidsmakers kunnen aan de hand van de modellen de budgettaire impact van nieuwe beleidsmaatregelen inschatten. Daarnaast maakt FLEMOSI het ook mogelijk om het verwachte effect op armoede, welvaart en inkomensverdeling (bv. de effecten per inkomensgroep) in rekening te brengen.

Net zoals het eerder besproken MIDAS-model (zie sectie 3.3.1.) zijn de FLEMOSI-modellen microsimulatiemodellen wat betekent dat de effecten van beleidsmaatregelen doorgerekend worden op het niveau van individuele gezinnen. Eén van de Flemsi-modellen die in het bijzonder relevant zijn voor dit onderzoek is het MEFISTO-model (Modelling and Evaluating Flanders' Fiscal and Social Tomorrow). MEFISTO is een uitgebreide en voor Vlaanderen aangepaste versie van het EU-microsimulatiemodel EUROMOD waarbij de EU-SILC gegevens (Survey on Income and Living Conditions) gebruikt worden om voor alle Vlaamse gezinnen het effect te berekenen van veranderingen in de personenbelasting, in de btw, en in de sociale zekerheidsuitkeringen- en bijdragen. Het model geeft daarbij informatie over de budgettaire effecten, over de effecten op de inkomensverdeling en de armoede, en toont kenmerken van winnaar en verliezers van de voorgestelde maatregel.

Naast de problemen met de EU-SILC gegevens van de meest recente jaren is het gebruik van FLEMOSI, en MEFISTO meer in het bijzonder, om de effecten van het saneringsbeleid op de werklozen in te schatten niet opportuun. Zo zijn werkloosheidsvergoedingen en pensioenuitkeringen twee domeinen waar de data een obstakel zijn. Voor beide is er immers retrospectieve carrière-informatie nodig om de uitkeringen te berekenen, en die is niet aanwezig. Voor werkloosheidsvergoedingen is er ooit een poging ondernomen om ze te berekenen op basis van beleidsparameters en andere informatie. Dit heeft echter nooit geleid tot een geïmplementeerd model omdat het onvoldoende gevalideerd was. Betreffende de impact van beleidsmaatregelen op pensioenen is er eveneens een poging ondernomen om loongegevens over de carrière te imputeren op de EU-SILC

gegevens om een pensioenberekeningsmodule te gebruiken om de pensioenen uit de eerste pijler te berekenen. Ook in dit geval is het model nooit geïmplementeerd geweest doordat de gegevens niet betrouwbaar genoeg waren.

### **b1.3 Rekening 14 (Decoster et al., 2014).**

Rekening 14 is een gezamenlijk initiatief van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van KU Leuven, de VRT, De Tijd en De Standaard waarbij getracht werd om de verkiezingsprogramma's van politieke partijen in 2014 in zo vergelijkbaar mogelijke cijfers te gieten. Alle Vlaamse partijen hebben zich ingeschreven in de kerndoelstelling van het project door vergelijkbare en betrouwbare cijfers aan te leveren over weloverwogen, deelaspecten van partijprogramma's. Het opzet van Rekening 14 is dan ook om de relevante verschillen tussen partijprogramma's beter in de verf te zetten en het debat over onderliggende maatschappelijke keuzes beter te focussen.

Om betrouwbare resultaten voor te leggen werd gebruik gemaakt van rekenmodellen die precies in kaart brengen wat maatregelen in de sfeer van belastingen en sociale zekerheid betekenen voor duizenden verschillende personen en gezinnen. Als alle effecten opgeteld worden voor alle gezinnen in België (of Vlaanderen) bekomt men op die manier 'macrocijfers' die op begrotingsvlak veel waarde hebben. Net zoals het geval was bij het FLEMOSI-project werd er voor Rekening 14 louter een beroep gedaan op microsimulatiemodellen die de berekening uitvoeren op het niveau van de individuele persoon of het gezin.

Eén van de grote problemen in het kader van de opzet van dit rapport is dat de beschikbare data niet altijd 'volledig' of 'gedetailleerd' genoeg zijn om zelfs voor de hand liggende maatregelen, zoals het optrekken van het leefloon, aanpassen van de pensioenen, of meer of minder degressief maken van de werkloosheidsuitkeringen, betrouwbaar te modelleren op het niveau van de volledige populatie. In de gebruikte microdata kan namelijk niet geïdentificeerd worden wie bijvoorbeeld van een minimumpensioen leeft, en wie van een 'ander' pensioen. Daarnaast is er geen informatie voorhanden over vroeger verdiende lonen, of over de duur van de periode dat iemand al werkloos is. Eén mogelijk antwoord op deze data-problemen ligt erin het effect te berekenen voor een 'typegeval'. Binnen het eerder besproken FLEMOSI-project heeft het team van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck een model ontwikkeld dat simulaties genereert voor 'typegevallen', maar die analyse kon niet geïntegreerd worden binnen een beschrijving voor de volledige bevolking. Bijgevolg leent Rekening 14 zich niet tot simulaties van effecten van het saneringsbeleid op werklozen wanneer een aantal scenario's die in het kader van de verkiezingscampagne voorlagen uitgevoerd zouden worden.

Een andere belangrijke beperking is dat Rekening 14, net zoals de meeste andere voorgestelde simulatiemodellen, geen rekening houdt met hoe de voorgestelde maatregelen het gedrag van mensen veranderen.

# Referenties

- Abbeloos, J.F.** (2014, mei 13). N-VA en Open VLD viseren 72 500 werklozen. *De Standaard*.
- Alter Echos.** (2014, februari 28). Dégressivité du chômage: le jour d'après. Brussel: Alter Echos.
- Belga.** (2013, november 19). 55 000 werklozen riskeren uitkering te verliezen vanaf 2015. *De Standaard*.
- Belga.** (2014, februari 01). *Minder tijdskrediet en brugpensioen door hervormingen Di Rupo*. Mechelen: Vandaag.be. Geraadpleegd via [http://www.vandaag.be/binnenland/144874\\_minder-tijdskrediet-en-brugpensioen-door-hervormingen-di-rupo.html](http://www.vandaag.be/binnenland/144874_minder-tijdskrediet-en-brugpensioen-door-hervormingen-di-rupo.html)
- Belga.** (2014, februari 13). Amper 19 instapstages bij de Vlaamse overheid. *De Morgen*.
- Belga.** (2014, februari 18). 2014 wordt een zwart jaar voor het brugpensioen. *De Standaard*.
- Belga.** (2014, maart 10). *Syndicale actiedag vakbonden start*. Brussel: Deredactie.be. Geraadpleegd via [http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/belga\\_20140310\\_syndicale\\_actiedag\\_\\_vakbonden\\_start](http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/belga_20140310_syndicale_actiedag__vakbonden_start)
- Belga.** (2014, maart 18). Net van de schoolbanken en al aankloppen bij OCMW. *De Standaard*.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.** (2014). *De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen*, Brussel: Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- CES KU Leuven, CSB UAntwerpen, CREPP ULg, Interface Demography VUB & ISER Universiteit Essex.** (2010), *Flemosi*, Brussel. Geraadpleegd via <http://www.flemosi.be/easycms/home>
- Dalrymple, T.** (2001). *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse in stand houdt*. Utrecht: Het Spectrum.
- Decoster, A., De Swert, K., Sas, W., Spiritus, K., Van Der Wielen, W., Vanheukelom, T. & Vanleenhove, P.** (2014). *Rekening 14: Een vergelijking tussen de partijprogramma's*. Centrum voor Economische Studiën KU Leuven. 85 p.
- Dejemeppe, M. & Van der Linden, B.** (2014). Le contrôle des chômeurs. Des phrases choc à la réalité. *Regards économiques*, 112, 12.
- Dekkers, G., Desmet, R., Fasquelle, N. & Weemaes, S.** (2013). *The social and budgetary impacts of recent social security reform in Belgium*, Brussel: Federaal Planbureau, 30 p.
- Delnooz, F.** (2012). *Terugkeer naar de solidariteit. Enkele kanttekeningen bij de laatste hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoeslag (het voormalige brugpensioen)*, Brussel: Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 50 p.
- European Commission.** (2014). *Employment and social developments in Europe 2013*, Brussel: EC, 2014.
- Federaal Planbureau.** (2012). *Economische vooruitzichten 2012-2017*, Brussel: Federaal Planbureau, 189 p.
- Federale Regering.** (2011). *Regeerakkoord: 1 december 2011*, Brussel: Federale Overheid, 180 p.
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.** (2012). *Hervorming van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen vanaf 1 november 2012*. Brussel: Federale Overheid. Geraadpleegd via <http://www.werk.belgie.be/defaultNews.aspx?id=37770>
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.** (2013). *Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag*. Brussel: Federale Overheid. Geraadpleegd via <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=743>
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.** (2013). *Tijdskrediet cao 103*. Brussel: Federale Overheid. Geraadpleegd via <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=38015>
- Frazer, H., Marlier, E. & Nicaise, I.** (2010). *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerp/Apeldoorn: Garant, 212 p.
- Groenez S., & Nicaise I.** (2005). Bevordert de actieve welvaartsstaat de sociale inclusie? Een vogelperspectief van de EU in de jaren 1990, in: D. Simoens, D. Pieters, J. Put, P. Schoukens, Y. Stevens (Red.), *Sociale zekerheid in vraagvorm*. Liber Amicorum Prof. dr. Jef Van Langendonck, Mortsel: Intersentia, pp. 257-276.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.** (2012). *Verslag 2012*. Brussel: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 286 p.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.** (2014). *Verslag 2014*. Brussel: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 157 p.
- Mouton, A.** (2012, juni 28). Brugpensioen vergiftigt arbeidsmarkt. *Trends*.
- Nicaise, I.** (2001). *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur: Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij, 96 p.
- Nicaise, I.** (2010). Meer werk en meer armoede: de Januskop van de actieve welvaartsstaat. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 101(8), 22-28.

- OECD. (1994). *The OECD Jobs Study. Facts, analysis, strategies*. Paris: OECD.
- OECD. (2006). *Boosting jobs and incomes. Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*. Paris: OECD, 24 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (01.09.2012). *Loopbaanonderbreking en tijdskrediet: Algemeen overzicht van de nieuwe maatregelen*. Brussel: RVA. Geraadpleegd via [http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D\\_opdracht\\_LBO/&Items=1&Language=NL](http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_LBO/&Items=1&Language=NL)
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (2013). *Trimestriële indicatoren van de arbeidsmarkt*. Brussel: RVA, 44 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (01.01.2013). *Het halftijds brugpensioen*. Brussel: RVA, 5 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (05.01.2013). *Brugpensioen: wat verandert er vanaf 01.01.2012?* Brussel: RVA. Geraadpleegd via [http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Language=NL&Path=D\\_opdracht\\_BP/&Items=1](http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Language=NL&Path=D_opdracht_BP/&Items=1)
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (14.05.2013). *Tijdskrediet met motief*, Brussel: RVA, 9 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (30.08.2013). *Hebt u recht op uitkeringen na studies?* Brussel: RVA, 6 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (06.12.2013). *De activering van het zoekgedrag naar werk van de jongeren tijdens de beroepinschakelingstijd*. Brussel: RVA, 6 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (06.02.2014). *Hervorming van het stelsel van inschakelingsuitkeringen*. Brussel: RVA, 2 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.** (01.07.2014). *De activering van het zoekgedrag naar werk*. Brussel: RVA, 11 p.
- Rosanvallon, P.** (1981). *La crise de l'état-providence*. Le Seuil.
- Rosanvallon, P.** (1985). *La nouvelle question sociale. Repenser l'état-providence*. Le Seuil.
- SD Worx.** (13.03.2013). *Wettelijk pensioen: impact van periodes van werkloosheid, SWT en tijdskrediet*. Brussel: SD Worx. Geraadpleegd via <http://www.dirupo1.be/announcements/wettelijk-pensioen-impact-van-periodes-van-werkloosheid-werkloosheid-met-bedrijfstoeslag-canada-dry->
- Smedts, S.** (2013, november 23). Rotterdam dwingt leefloners om te werken voor hun uitkering. *De Morgen*, p. 38.
- Soenens, D.** (2014, februari 15). Moeten er nog jongerenbanenplannen zijn? *De Morgen*, p. 57.
- Spinnewijn, J.** (2014, mei 15). De mythe van de hangmat. *De Standaard*.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.** (2013). *Sociale bescherming en armoede: Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 137 p.
- Studiecommissie voor de Vergrijzing.** (2012). *Jaarlijks verslag*, Brussel: Hoge Raad van Financiën, 135 p.
- Vanhauwaert, F.** (2013, november 19). Onbetaalde arbeid voor leefloners kortzichtig en onrechtvaardig. *De Wereld Morgen*. Geraadpleegd via <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/11/19/onbetaalde-arbeid-voor-leefloners-kortzichtig-en-onrechtvaardig>
- VDAB.** (10.08.2012). *Nieuwe regels rond tijdskrediet*. Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <http://www.vdab.be/magezine/aug12/tijdskrediet.shtml>
- VDAB.** (05.01.2013). *Nieuw: de instapstage*, Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <http://www.vdab.be/magezine/jan13/instapstage.shtml>
- VDAB.** (10.03.2013). *Inschakelingsuitkering*, Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/wegwijs/inschakelingsuitkering.shtml>
- VDAB.** (09.04.2013). *Stukje pensioen kwijt*, Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <http://www.vdab.be/magazine/april13/pensioen.shtml>
- Vlaamse Regering.** (2012). *Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020*, Brussels: Vlaamse Regering, 112 p.
- Vlaamse Regering.** (2014). *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Vlaams Regeerakkoord 2014-2019*, Brussel: Vlaamse Regering.
- VVSG.** (19.10.2012). *Hervorming van de werkloosheidsreglementering: gevolgen voor de OCMW's*, Brussel: VVSG, 1 p.
- Wilson, W.J.** (1989). *The ghetto underclass: social science perspectives*, SAGE Publications, Inc.